DEMOKRATI-RÅDETS RAPPORT 1999

Demokrati (grek. dēmokrati'a 'folkvälde', av ▸demo- och efterleden -krati'a 'välde', av krateō 'härska') betyder bokstavligen folkmakt eller folkstyre. Härom råder enighet. Däremot kan åsikterna bryta sig om hur man skall definiera det styrande folket och om vilka förutsättningar som måste uppfyllas för att folket skall kunna förverkliga sin rätt att styra.

Demokrati på svenskt vis

Olof Petersson
Klaus von Beyme
Lauri Karvonen
Birgitta Nedelmann
Eivind Smith

SNS FÖRLAG

Demokratirådets rapport

1999

DEMOKRATIRÅDETS RAPPORT

1999

Demokrati på svenskt vis

Olof Petersson
Klaus von Beyme
Lauri Karvonen
Birgitta Nedelmann
Eivind Smith

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-507 025 00
Telefax 08-507 025 25
E-post bok.info.order@sns.se
Hemsida www.sns.se

SNS Demokratiråd

Demokratirådet består av fristående forskare som på SNS uppdrag presenterar begrepp, analyser och resultat från undersökningar av demokratins normer och funktionssätt. Syftet är att genom årliga rapporter stimulera till en konstruktiv och saklig debatt kring demokratins villkor.

Demokratirådets hemsida http://www.sns.se/dr

Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen,
Birgitta Nedelmann och Eivind Smith
Demokratirådets rapport 1999
Demokrati på svenskt vis
Första upplagan
Första tryckningen

Omslag: Nyebølle Grafisk Form AB
Omslagsbilden föreställer Demokritos från Abdera,
ca 460–ca 370 f. Kr. Kopia av bronsstaty från ca 250 f. Kr.
Neapel, Museo nazionale. Citat från Nationalencyklopedin.

Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1999

ISBN 91-7150-746-9
ISSN 1400-7509

Innehåll

Förord

SNS Demokratiråd återkommer här med sin årliga granskning av svensk demokrati. SNS vill med dessa rapporter bidra till en konstruktiv debatt om det politiska systemet i Sverige. Samhällsforskare får därmed tillfälle att bidra med faktaunderlag till det offentliga samtalet om demokratins förnyelse.

Denna gång granskas svensk demokrati ur ett europeiskt perspektiv. Är Sverige annorlunda än resten av Europa? Är detta i så fall bra eller dåligt? Finns det särdrag som är värda att bevara eller skulle svensk demokrati vinna på att det politiska systemet anpassades till förhållandena i andra europeiska länder? Dessa centrala frågor är ämnet för årets Demokratiråd.

Demokratirådet har i år fått en ny sammansättning med fyra internationellt ledande samhällsforskare, som också är nära förtrogna med det svenska politiska systemet. Rapporten är ett lagarbete där rådets samtliga medlemmar bidragit till texten. Huvudförfattare till kapitel 2 är professor *Klaus von Beyme*, kapitel 3 professor *Eivind Smith*, kapitel 4 professor *Birgitta Nedelmann* och kapitel 5 professor *Lauri Karvonen*. Professor *Olof Petersson* har varit redaktör och samordnare. Rådet svarar gemensamt för slutsatser och förslag. Fil.mag. *Anna Wahlgren,* forskningsassistent vid SNS, har deltagit i gruppens diskussioner och medverkat genom faktainsamling, intervjuer, dokumentation, språkgranskning samt textredigering.

SNS Demokratiråd finansieras av anslag från *Sven och Dagmar Saléns Stiftelse* samt *Stiftelsen Marcus och Amalia Wallenbergs Minnesfond*. I den referensgrupp som följer projektet har *Sven H. Salén*, Salénia, varit ordförande. Ledamöter har varit *Inga-Britt Ahlenius,* Riksrevisionsverket, *Antonia Ax:son Johnson,* Axel Johnson AB, *Sven Hagströmer*, Hagströmer Securities, *Inger Marklund*, Riksförsäkringsverket, *Claes Kjellander*, Sten-

valvet Fastighets AB, *Gabriel Romanus*, Systembolaget och *Olof Stenhammar*, OMGruppen.

Demokratirådet har arbetat under full akademisk frihet, och i likhet med vad som gäller för alla SNS skrifter svarar författarna ensamma för rapportens innehåll. Referensgruppen har i särskild ordning tagit ställning till analys och slutsatser. SNS som organisation har inte tagit ställning till rapportens innehåll.

Stockholm i mars 1999

Hans Tson Söderström
VD SNS

1 Svensk demokrati i europeiskt perspektiv

Denna rapport granskar svensk demokrati i ett europeiskt perspektiv. Dagens demokratidebatt påverkas av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Sverige står inför uppgiften att lösa de problem som är förknippade med ett demokratiskt styrelsesätt organiserat i flera olika nivåer. Kraven på anpassning till europeiska förhållanden gör också att svenskarna tvingas ta ställning till sitt eget politiska system.

Är Sverige annorlunda än resten av Europa? Många av särdragen i Sveriges politiska system går relativt långt tillbaka i historien. Den svenska folkstyrelsetraditionen lägger exempelvis stark vikt vid lokal förankring, offentlighet och jämlikhet. Den svenska statstraditionen är också stark och svensk statsförvaltning har fått en speciell struktur genom modellen med fristående ämbetsverk.

Jämförelsen med Europa tvingar Sverige att ta ställning. Vill Sverige även i fortsättningen ha ett politiskt system som i vissa avseenden skiljer sig från den europeiska medelproportionalen? Kan Sverige rent av tjäna som demokratisk förebild för övriga Europa? Eller finns det anledning att ompröva historiskt betingade traditioner? Skulle svensk demokrati vinna på att det politiska systemet blev mer likt de europeiska grannarnas?

Demokratidebatten kommer därmed in på några av författningspolitikens centrala problem. Vilka är de konstitutionella handlingsalternativen? Vad kan ett land lära av erfarenheterna från andra länders statsskick och från huvudströmningarna i den konstitutionella debatten? Hur stora är möjligheterna att genom ändringar av de politiska institutionerna förbättra förutsättningarna för välfärd, tillväxt, rättvisa och andra önskvärda samhällstillstånd?

Jämförelsens spegel

Det första intryck som en utanförstående får av ett samhälle förmedlas ofta genom bilder och ord. Den som inte känner samhället inifrån måste försöka undvika de många missuppfattningar som första intrycket rymmer. Ordens och bildernas symboler leder ofta vilse. De blir allt lättare att tolka ju tätare, mer långvarig och mångsidig kontakt som betraktaren haft med samhällets medlemmar.

Kontakterna kan dock bli alltför täta. Den som lever sitt liv som aktiv deltagare i ett samhälle kommer i regel att känna sig som en del av detta samhälle. Vi blir lätt blinda för det säregna i det egna samhället. Det är mänskligt att betrakta det invanda som det normala, kanske till och med som det önskvärda eller enda möjliga. Sannolikheten för en sådan symbios ökar antagligen ju närmare de centrala samhällsinstitutionerna man själv befinner sig.

För att kunna bryta sig ut ur det mentala fängelset fordras ett medvetande om att sociala institutioner i skilda länder ofta är mycket olika och att bindningar till det egna samhället skapar en skev bild. Jämförande studier kan ge värdefulla bidrag till ett sådant medvetande. Det gäller särskilt om syftet är att hänga upp en spegel för det egna systemet och det egna tänkesättet. På detta sätt kan det skapas en grundval för en debatt om möjliga förbättringar.

Debatten blir bäst om deltagarna accepterar att centrala institutioner i det egna samhället kan diskuteras utan hänsyn till nationell prestige. Avsikten med att uppmärksamma andra lösningar och svar är inte att kopiera dem, utan att ta hänsyn till de nationella förutsättningarna i varje land. Det är viktigt att ha i minnet att nationella särdrag i sig själva inte behöver vara svagheter; de många eller de starka har aldrig rätt just i kraft av sitt antal och sin styrka. Men det är också angeläget att påpeka att nationella institutioner utvecklats långsamt och att många steg kunde varit annorlunda. Därför finns det ingen anledning att utesluta att saker och ting kan göras bättre, eller ännu bättre. Den fortsatta debatten får visa om det finns behov av att göra ändringar i det svenska systemet.

Maktlöshet

Åtskilliga av de samhällsproblem som i dag står i centrum för den allmänna debatten har att göra med demokratins sätt att fungera.

Allmänhetens inställning till det politiska systemet präglas av skepsis och utanförskap. I riksdagsvalet 1998 gick 81 procent av de röstberättigade till valurnorna; i kommun- och landstingsvalen blev valdeltagandet 78 procent. Internationellt sett är dessa siffror inte alarmerande låga, men tendensen är negativ: valdeltagandet sjunker. Särskilt lågt deltagande noterades i invandrartäta områden med hög arbetslöshet och många socialbidragstagare; i ett valdistrikt i Göteborgsförorten Bergsjön var det endast 36 procent som utnyttjade sin rösträtt. Intervjuundersökningar pekar på ytterligare minskat förtroende för politiker. Det finns också en oro för att ungdomar överger politik och på sikt även andra former av samhällsengagemang. I ett längre perspektiv skymtar ett system som verkar vara en logisk omöjlighet: en demokrati utan medborgare.

Det är inte bara den representativa demokratin som visar krissymptom. Det finns också anledning till bekymmer över den offentliga maktens organisation och funktionssätt. En stor och komplex offentlig sektor ställer höga krav på ansvarsfördelning, insyn, granskning och möjlighet att snabbt ingripa för att korrigera misstag. Den författningspolitiska debatten står inför svåra och ännu olösta problem. Vilken betydelse har de svenska domstolarna och vilken roll bör de spela i framtiden? Skall staten kunna ingripa hur som helst i den kommunala självstyrelsen? Är serien av affärer och skandaler ett tecken på brister i maktdelning, kontrollmakt och ansvarsutkrävande?

Samhällsutvecklingen under det senaste årtiondet har pekat på det nära sambandet mellan ekonomi och politik. Det politiska systemets funktionssätt spelar stor roll för investeringar, produktion, konsumtion, tillväxt och välfärd. Den höga arbetslösheten är ett misslyckande för det politiska systemet. Trots institutionella reformer såsom ett nytt budgetsystem finns det en oro för att det politiska systemet inte klarar en ny lågkonjunktur. Sverige har fortfarande en stor statsskuld. Den offentliga sektorns ekonomi är mycket konjunkturkänslig. Enligt regeringsformen är det

regeringen som styr riket, men har en minoritetsregering tillräcklig beslutskraft? Även om Sverige, åtminstone ännu, inte är medlem i Europeiska monetära unionen är EMU redan ett faktum och den ekonomiska utvecklingen i flera av våra grannländer avgörs nu inte längre på nationell utan på europeisk nivå. Frågan är vilka möjligheter som svenska beslutsfattare har att påverka den ekonomiska politiken. Demokratin bygger på att folket regelbundet skall kunna ställa de förtroendevalda till ansvar. Maktlösa politiker skapar maktlösa väljare.

Demokratins ideal

Såväl dessa dagsaktuella debattinlägg som den politiska teorin pekar på att demokratibegreppet innefattar flera olika element. Idealt sett borde ett demokratiskt samhälle bygga på medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft. Denna rapport ansluter sig därmed till den allmänna demokratidefinition som också varit vägledande för de tidigare rapporterna från Demokratirådet (t.ex. Petersson m.fl. 1998).

Medborgarstyrelse är det krav som följer av folksuveränitetsprincipen. I en demokrati skall de politiska besluten vara uttryck för medborgarnas önskemål. Individer kan ha olika intressen, smak, begåvning och inkomst, men demokratin innebär att alla har lika rätt att delta i besluten om samhällets gemensamma angelägenheter. Folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Det måste därför finnas ett offentligt rum med plats för information, debatt och kritik. Medborgarna måste också ha möjligheter att effektivt kunna delta för att påverka sin egen och sitt samhälles framtid. Medborgarskap grundas på en förening av rättigheter och skyldigheter; därför ställer demokratin krav på tolerans och respekt för oliktänkande.

Rättsstaten är uttryck för idén att den offentliga makten bör vara bunden och tydligt avgränsad. Medborgaren är gentemot det allmänna tillförsäkrad ett antal grundläggande fri- och rättigheter. En individ som anser att någon rättighet kränkts bör ha rätt att få sin sak prövad av en självständig domstol. Rättsstaten innehåller också kravet på rättssäkerhet. Den offentliga makten ut-

övas under lagarna. Till rättsstaten hör dessutom principen om maktdelning. Därav följer att den offentliga sektorn är indelad i olika organ med tydliga mandat. En del myndigheter har uppgiften att kontrollera och granska andra offentliga organ.

En fungerande demokrati måste också ha handlingskraft. Medborgarnas önskningar omsätts via formella beslut till praktisk verklighet genom olika former av förvaltning och myndighetsutövning. Det politiska systemet måste förfoga över ekonomiska och andra slags resurser. Demokratin kräver också beslutsförmåga, inte minst procedurer och institutioner som sammanjämkar olika intressen och krav till tydliga beslut. De folkvalda politikerna måste ha en effektiv och professionell organisation som kan skaffa fram ett hållbart beslutsunderlag och som kan verkställa de demokratiskt fattade besluten.

Med den terminologi som Demokratirådet valt består demokratins ideal av tre delar: medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft. Eftersom ordet demokrati är så positivt värdeladdat är det inte förvånande att det kommit att användas i delvis skilda betydelser. Stundom ges demokratibegreppet en snävare definition. Demokrati identifieras då enbart med medborgarstyrelse; ibland sätts likhetstecken mellan demokrati och majoritetsstyrelse. Rättsstat och handlingskraft lämnas därmed utanför definitionen. Man får i så fall välja en annan term för att beteckna helheten; ”en effektiv och konstitutionell demokrati” skulle vara ett förslag. Den terminologiska frågan är emellertid av underordnad betydelse. Huvudsaken är att granskningen utgår från tydliga kriterier. Utgångspunkten för denna rapport är att medborgarstyrelse är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för ett demokratiskt styrelseskick. Demokratidebatten vore ofullständig om den negligerade kraven på rättsstat och handlingskraft.

I praktiken är det ingalunda lätt att förena dessa tre delar av demokratiidealet. Det finns spänningar och dilemman som varje samhälle måste finna sin egen praktiska lösning på. Olika länder har vid olika tidpunkter kommit att betona delvis olika värden. Tyngdpunkten i demokratidebatten kan därmed komma att förskjutas. Ibland kan det vara det folkliga deltagandet som står i fokus, ibland möjligheterna att kontrollera och granska statsmakten.

Författningspolitik

Det internationellt jämförande perspektivet visar på de stora variationerna inom familjen av demokratiska stater. Demokratins ideal har kommit att förverkligas längs många olika vägar. Systematiskt jämförande undersökningar ger därför anledning till kritiska frågor. Insikter i det konstitutionella tänkandet skärper medvetenheten om de ideal och normer som ligger till grund för demokratins samhälle. Ett lands politiska institutioner kan för de egna inbyggarna te sig självklara, men en internationell utblick visar att de kunnat vara annorlunda.

Kunskapen om hur andra länder ordnat sina styrelseskick ger ofta uppslag till nya idéer. De politiska institutitionerna är möjliga att förbättra. Författningspolitikens syfte är att skapa en välfungerande konstitution. Goda institutioner befrämjar inte bara den politiska processen, utan kan även bidra till en positiv samhällsutveckling i övrigt.

Årets demokratirådsrapport utgör ett bidrag till svensk författningsdebatt. Arbetet anknyter till ett pågående forskningsprojekt vid SNS om konstitutionella frågor. Författningsprojektet undersöker konsekvenserna av konstitutionella val (Petersson 1999). Frågan är vad som skulle hända om Sverige ändrade sina politiska institutioner. En första förutsättning för att systematiskt kunna angripa detta forskningsproblem är att klarlägga de konstitutionella handlingsalternativen. Därefter gäller det att analysera de sannolika effekterna av konstitutionella val. Tanken är att undersöka konsekvenserna både för olika aspekter av det politiska systemet och för andra delar av samhället.

Diskussionen om den framtida författningen måste i dag beakta att de nationella beslutsformerna blir allt mer sammantvinnade med maktprocesser på internationell och inte minst europeisk nivå. Medlemskapet i Europeiska unionen har redan fått betydande konsekvenser för svensk politik och förvaltning och denna anpassningsprocess är ingalunda avslutad. Därtill kommer att Sverige såsom medlem har ett ansvar för att medverka i utformningen av EU:s framtida konstitution. Det författningspolitiska problemet har därmed aktualiserats även på europeisk nivå.

Rapportens uppläggning

De följande kapitlen granskar svensk demokrati i ljuset av idealet om medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft. Däremot är syftet inte att göra en komplett kartläggning av hela det politiska landskapet. I stället för att skriva en allmän översikt över det politiska systemet har vi koncentrerat oss på några områden, vilka ges en mer ingående granskning. Valet att utelämna vissa delar skall emellertid inte tolkas som att dessa skulle vara mindre betydelsefulla. Det faktum att vi funnit ett antal problem i svensk demokrati innebär således inte att ämnet är uttömt.

Kapitel 2 ger en bred översikt över dagens författningsdebatt i Europa. Flera länder försöker finna bättre former för den politiska beslutsprocessen. Några länder diskuterar en total författningsrevision. Andra koncentrerar sig på att reformera valsystemet, att ändra landets territoriella organisation eller att finna kompletterande direktdemokratiska beslutsmetoder. Frågan är om dessa idéer bör förverkligas i Sverige.

Kapitel 3 aktualiserar den stora frågan om förhållandet mellan rättsstat och demokrati. Begreppet konstitutionell demokrati innebär att det ställs vissa speciella krav på den offentliga maktens organisation och arbetssätt. Sverige har vissa historiskt betingade särdrag. Frågan är om dessa gagnar eller hämmar utvecklingen mot en välfungerande demokrati som innefattar såväl medborgarstyrelse som rättsstat.

Kapitel 4 uppmärksammar en central beståndsdel i en vital demokrati, nämligen kravet på ett forum för samtal, debatt och kritik. Genom europeiseringen av det politiska livet har det blivit allt mer angeläget att få till stånd ett europeiskt offentligt rum i Sverige. Europavalet innebär att de svenska väljarna i direkta val utser sina representanter i ett europeiskt beslutsorgan. Kapitlet undersöker hur Europaparlamentarikerna kan bidra till det europeiska offentliga rummet i Sverige.

Kapitel 5 granskar en av de senaste årens demokratireformer: införandet av ett ökat personvalsinslag. Den långa debatten om personvalet belyser hur svenska politiker betraktar den representativa processen. När personvalssystemet nu prövats i praktiken är det tid att bedöma vad som hände med alla farhågor och för-

hoppningar. Frågan är om Sverige har anledning att vara tillfreds med sitt personvalssystem.

Det avslutande kapitlet sammanfattar slutsatserna och föreslår några vägar att utveckla svensk demokrati.

2 Behöver statsskicket reformeras?

För inte länge sedan ansågs konstitutionella spelregler sakna självständig betydelse. Ända fram till 1980-talet var det en dominerande uppfattning bland statsvetare att statsskicket endast utgjorde ett mönster av roller och maktrelationer. Demokratins gestaltning avgjordes i första hand av kampen mellan olika sociala krafter.

Först under senare år har statsvetarna återupptäckt institutionerna och författningen. Den nyinstitutionalistiska skolan grundas på ett antagande om rationella aktörers val. Forskningen har kommit att inriktas på hur skilda institutioner medvetet kan kombineras. Det förnyade intresset för institutionernas betydelse har också inneburit att traditionella forskare, såsom den italiensk-amerikanske statsvetaren Giovanni Sartori, fått en renässans.

Den äldre forskningen ansågs betrakta institutioner i ett instrumentellt perspektiv. Institutioner ses därmed som kanaler för politiker, vilka själva handlar relativt obundet av konstitutionella regler. Med en konsthistorisk analogi rekommenderade nyinstitutionalisterna att forskningen skulle överge den riksöverblickande lagstiftarens centralperspektiv (Mayntz och Scharpf 1995, s. 44). I stället upptäcktes nya former för decentraliserad politisk styrelse. Statens roll reducerades till övervakarens.

Den mer ålderdomliga institutionsforskningen svarade med att återinföra ett holistiskt författningsperspektiv. Morfars statskunskap med sina långrandiga debatter om parlamentarismens och presidentstyrelsens för- och nackdelar såg en ny glansperiod. För en forskare som Sartori blev det nyvaknade intresset för politikens institutioner ett tillfälle att slå tillbaka mot sociologins herravälde; statsvetaren fick här tillfälle att instämma i manifesten

till politikens försvar (t.ex. Crick 1962). Endast i Frankrike var en sådan fejd onödig; fransk statsvetenskap har starka institutionalistiska traditioner som aldrig övergivits.

Författningspolitisk ingenjörskonst grundas på ett antagande om rationalitet. Det mänskliga förnuftet förmår att skapa goda institutioner. Alla går därmed inte så långt som att se konstitutionen som en maskin, vilket varit fallet bland upplysningstidens tänkare. En forskare som Jon Elster (1988, s. 319 ff) menar att konsekvenserna av författningsändringar knappast kan förutses. Han drar slutsatsen att institutioner bör utformas med utgångspunkt i kravet på rättvisa i stället för att spekulera om effektiva metoder för problemlösning. Andra, mindre normativt lagda, forskare hyser emellertid djup misstro mot rättvisa som mål. Vad som fordras är goda institutioner, inte goda medborgare som samtycker om rättvisa. Den motsatta uppfattningen hävdas av radikala deltagardemokrater ända sedan Rousseau. De ifrågasätter ”goda institutioner” och förlitar sig i stället på människor som fostrats i det goda medborgarskapets ideal, som motiveras av en civilreligion i det civila samhället. Deltagarteoretikerna har emellertid kritiserats för att förbise att ett sådant samhälle också kräver vissa institutioner, inte minst därför att statsstyrd utbildning riskerar att missbrukas.

Den svenska författningshistorien har präglats av spänningen mellan å ena sidan förespråkarna för rättvisa och jämlikhet och å andra sidan institutionalisterna som värnat om en regeringsform utan ideologiska proklamationer. Fri- och rättighetsutredningen, som leddes av landshövding Hjalmar Mehr, representerar en kompromiss (SOU 1975:75). Regeringsformen gavs en utförligare katalog över medborgerliga fri- och rättigheter samtidigt som grundlagen fick en paragraf som angav ett antal sociala rättigheter. Den slutliga formuleringen var inte särskilt anmärkningsvärd; de sociala rättigheterna i Sverige är mindre långtgående än i Italien, men sträcker sig längre än den tyska grundlagen. Det är värt att notera att den svenska regeringsformen stadgar att ingen medborgare får landsförvisas (RF 2:7). Det absoluta förbudet mot dödsstraff (RF 2:4) är ovanligt i stater som saknar egna historiska erfarenheter av diktatur. Sådana regler återfinns annars främst i postkommunistiska stater (von Beyme 1996, s. 116). Den

svenska bestämmelsen om att utlänningar i princip är likställda svenska medborgare när det gäller rättighetsskyddet (RF 2:22) utgör en milstolpe i de mänskliga rättigheternas historia. I just detta avseende är det andra länder som har anledning att lära av Sverige.

Opinionsläget

Sociologiskt inriktade undersökningar om allmänhetens inställning till det politiska systemet har inte givit akut anledning till författningsreformer. Ett stort europeiskt forskningsprojekt fann att svenskarna, liksom deras skandinaviska grannar, var relativt tillfredsställda med samhällets institutioner (tabell 2.1).

Tabell 2.1. Svenskarnas förtroende för olika samhällsinstitutioner. Procent.

	1981	1990
Kyrkan	39	38
Försvaret	61	49
Skolan	62	70
Rättsväsendet	73	56
Pressen	27	33
Fackföreningarna	49	40
Polisen	80	74
Riksdagen	47	47
Myndigheterna	46	44
Storföretagen	42	53

Källa: Listhaug och Wiberg 1995.

Förtroendet för riksdagen förblev konstant under 1980-talet. Däremot minskade förtroendet för myndigheterna och rättsväsendet. De allmänna trenderna i Europa återspeglas särskilt tydligt i det svenska fallet. Förtroendet för den offentliga sektorns institutioner faller svagt, medan förtroendet stiger något när det gäller institutioner inom den privata sektorn; undantagen gäller i de flesta länder kyrkan och fackföreningarna.

Mer aktuella data från Sverige pekar på minskat förtroende för politiska institutioner såsom riksdag och regering.[1] Också des-

[1] Förtroendebalansen sjönk mellan 1986 och 1997 från +36 till –16 för riksdagen och från +32 till –25 för regeringen. Undersökningarna baseras på riksrepresentativa enkäter (Holmberg och Weibull 1997, s. 39).

sa trender stämmer överens med mönstret i andra länder. Längre tidsserier är vanskliga att analysera till följd av bristande jämförbarhet mellan olika mätningar. Hur som helst är det svårt att lägga detta slags mätningar till grund för slutsatser om behovet av reformer, eftersom det inte finns någon bestämd tröskel som anger när det är nödvändigt att ändra författningen. Italien har noterat mycket låga förtroendesiffror och ändå överlevt.

Det italienska exemplet visar att institutionella reformer inte kan kopplas alltför direkt till opinionsläget. I Tyskland lever 6 procent av parlamentsledamöterna och omkring 30 procent av befolkningen i föreställningen att de har ett presidentsystem, och ändå fungerar systemet. Efterfrågan på svenska författningsreformer har sällan utrönts. Skulle allmänheten tillfrågas om Sverige behöver federalism eller författningsdomstol skulle undersökningen antagligen inte avslöja några särskilt genomtänkta opinioner.

En annan typ av opinionsmätningar grundar sig på svaren från beslutsfattare, även om sådana elitundersökningar sällan ställer frågor om förtroende utan snarare om makt och inflytande. Regeringsformen framställer riksdagen som det främsta maktorganet, men dess reella inflytande bedöms vara mycket svagare än regeringens (Anton 1980, s. 108; Fenner 1998, s. 282 f).

En undersökning från mitten av 1980-talet visar att riksdagsledamöterna själva anser att riksdagen har mindre makt än massmedier och fackföreningar och endast något större betydelse än förvaltningen (Esaiasson och Holmberg 1996, s. 198). Skillnaderna mellan partierna var påtagliga. Socialdemokraterna menade, möjligen något naivt, att systemet fungerade som avsett: regeringen, tätt följd av riksdagen, placerades i spetsen av makthierarkin. Bland de andra partierna kom riksdagen först på femte eller sjätte plats i rangordningen av makten. Påtryckningsgrupper har vanligen den mest realistiska bedömningen av maktstrukturen och intressegrupperna är talande nog mer intresserade av att träffa myndighetschefer än riksdagsledamöter (Esaiasson och Holmberg 1996, s. 263).

Demokratiernas demokratisering

Kommunismens fall i Europa ställde de etablerade demokratierna inför en ny utmaning. Demokratin har inte längre några yttre fiender och externa jämförelsemodeller. Dittills hade demokratin alltid kunnat försvara sig med uttalanden som Churchills berömda formulering att demokratin är det värsta systemet – bortsett från alla andra. När människor jämförde med diktaturernas alternativ framstod det demokratiska styrelsesättet, med alla sina brister, ändå som det mest önskvärda.

När möjligheten att jämföra nu försvunnit har demokratin fått en mer krävande måttstock. Det demokratiska systemet bedöms inte längre utifrån en *jämförelse* utan en *normativ standard*. Det är föga förvånande att besvikelsen stiger när de etablerade demokratierna inte kontrasteras mot en grå öststatskommunism utan i stället mot demokratins eget höga ideal.

Under trycket från allmänhetens stegrade krav börjar åtskilliga demokratier under 1990-talet att experimentera med författningsreformer. Några, såsom Nya Zeeland, sökte skapa bättre representation för etniska minoriteter. Andra inriktade sig på att stabilisera regeringsmakten i en tid av parlamentarisk kris; Israel införde direktval av premiärminister, Italien ändrade valsystem i riktning mot starkare majoritetsval och diskuterade ett halvpresidentiellt system efter fransk modell.

Varken Norden eller Tyskland har nyligen bevittnat några mer genomgripande författningsreformer. I det tyska fallet hade återföreningen och dess omfattande grundlagsrevisioner i och för sig kunnat motivera ändrade demokratiska spelregler, något som också föreslagits av offentliga utredningar ända sedan 1976. Att de nordiska länderna inte prioriterat konstitutionella problem är fullt förståeligt. Den politiska dagordningen har under 1990-talet dominerats av ekonomiska problem, delvis föranledda av globalisering och europeisering. Konsekvenserna av Maastrichtfördraget och den ekonomiska och monetära unionen är svårbedömda och ger knappast tydliga riktlinjer för någon demokratiseringsreform.

Begreppet ”författningspolitisk ingenjörskonst” uppkom inte i samband med övergången från diktatur till demokrati. Utma-

ningen att finna nya konstitutionella lösningar gäller framför allt övergången *från demokrati till demokrati* i en tid när de etablerade demokratierna gick in i en kris. Italien utgör det främsta exemplet. Det gamla korrupta politiska systemet kom aldrig riktigt att konsolideras och övergavs utan större motstånd från det politiska etablissemanget. Ibland har den ena författningen avlöst den andra. Någon gång på 1800-talet fick en brittisk besökare som i en fransk bokhandel ville inhandla ett tryckt exemplar av Frankrikes författning svaret: ”Tyvärr, vi för inte periodisk litteratur.” Däremot har de etablerade demokratierna under efterkrigstiden varit tämligen stabila. Författningshistorien visar att sådana perioder av stabilitet varit undantag snarare än regel.

Institutionella förändringar har blivit ett permanent inslag i västeuropeisk politik genom Europeiska unionen. I Tyskland har en femtedel av lagstiftningen sitt ursprung i Bryssel. Ofta blir det också aktuellt med grundlagsändringar. I avsaknaden av en europeisk författning (som ger befogenhet att utdela befogenheter, s.k. kompetenskompetens) är det ännu så länge EG-domstolen i Luxemburg som genom sin lagprövningsrätt tolkar EU-institutionernas kompetens och gemenskapsrättens förhållanden till nationell lagstiftning. Åtskilliga experter (t.ex. Grimm 1994, s. 50 f) varnar för att införa en europeisk författning utan en demokratisk infrastruktur. Ju längre en EU-konstitution dröjer, desto svårare blir det att komma överens om hur systemet skall utformas.

Efter andra världskriget representerade de europeiska demokratierna tämligen likartade varianter av parlamentarism, även Frankrike fram till 1957. Frankrike införde ett halvpresidentiellt system 1958 och sedan dess har flera länder i kris diskuterat just denna modell; Italien är ett exempel. Systemet förekommer även i Polen och andra kandidatländer som nu förbereder sig för EU-medlemskap. Österrike diskuterar en förstärkning av presidentmakten och Finland har efter fransk förebild övergått till en president som väljs direkt av folket; den nya finländska grundlagen kommer dock att reducera presidentmakten.

I flertalet europeiska länder härskar uppfattningen att demokratin är i kris. Vanliga symptom är försvagad partiidentifikation, sjunkande valdeltagande, ökad partisplittring och minskat förtroende för ”den politiska klassen”. Konstitutionella reformer fram-

står som ett botemedel. I dagens västeuropeiska författningsdebatt uppmärksammas bland annat fem viktiga områden: ett byte av *hela författningen*, förändringar av *parlamentarismen*, införande av *federalism*, ändrat *valsystem* i syftet att ge stabilare majoriteter, samt *direktdemokratiska* inslag som kan kompensera bristerna i det representativa systemet. Frågan är nu om dessa slags förändringar behövs i Sverige.

En helt ny grundlag?

Fram till 1974 var det Sverige som hade Europas äldsta ännu gällande författning. En total författningsreform hade övervägts sedan andra världskriget, men många hade svårt att överge den ärevördiga regeringsformen. Såsom åtskilliga gamla grundlagar från maktdelningens tid hade den framgångsrikt tjänat som en flexibel ram även för ett samhälle som inte hade någonting gemensamt med det som fanns 1809.

Författningsutredningen, som tillsattes 1954 med Rickard Sandler som ordförande, föreslog en helt ny regeringsform. Politikerna nådde 1966 en kompromiss som innebar enighet om en total författningsrevision, en kodifiering av folksuveränitet och parlamentarism, första kammarens avskaffande och ett proportionellt valsystem som skulle förhindra partisplittring i riksdagen.

En partiell författningsreform tog det första steget med enkammarreform och nytt valsystem (SOU 1967:26). När dessa ändringar trätt i kraft kom förslaget om ny regeringsform och ny riksdagsordning (SOU 1972:15). Regleringen av de medborgerliga fri- och rättigheterna blev föremål för nya utredningar (Algotsson 1987). Bland annat föreslog rättighetsskyddsutredningen under Gunnar Heckscher särskilda regler för rättighetsinskränkande lagstiftning (SOU 1978:34). Under senare tid har EU-medlemskapet påkallat grundlagsändringar. Andra författningsreformer under 1990-talet har gällt införande av personval, fyraåriga mandatperioder och förstärkt grundlagsskydd för vissa fri- och rättigheter.

Frågan om det är lätt eller svårt att ändra den svenska författningen får olika svar beroende på om man avser den formella eller

den reella beslutsprocessen. En grundlagsändring kräver likalydande beslut med mellanliggande val; möjligheten till beslutande folkomröstning har ännu inte utnyttjats. Eftersom det till skillnad mot många andra länder endast fordras enkel majoritet är det förhållandevis lätt att samla tillräckligt stöd för en ändring. Ser man till den reella beslutsprocessen blir slutsatsen emellertid en annan. Den svenska modellen med utredning, betänkande, remiss, proposition och riksdagsbehandling har fördelar från insyns- och deltagandesynpunkt, men riskerar att bli långdragen och komplicerad. I internationellt perspektiv framstår Sverige som tämligen unikt med sin inriktning på förankring och samförstånd (von Beyme 1968, s. 64).

Total författningsrevision förekommer ofta när diktaturer omvandlas till demokratier. Att etablerade demokratier bestämmer sig för att byta ut sin konstitution är mer ovanligt, men det finns ett antal fall. En stat som inför ett federalt statsskick kan finna det mest lämpligt att skriva om hela författningen; Kanada och Belgien kan nämnas som exempel. Länder som Sverige, Nederländerna och Finland har till slut bestämt sig för att modernisera grundlagen i stället för att lappa och laga i det gamla regelverket. Frankrike befann sig 1958 i en akut kris och gick med en ny författning över från ett parlamentariskt styrelseskick till ett halvpresidentiellt.

Annars är det vanligast att författningsreformer äger rum som gradvisa revisioner av den existerande grundlagen. Sveriges nu kvartssekelgamla regeringsform kunde visserligen på åtskilliga punkter ha utformats annorlunda, men den har knappast sådana grundläggande brister att Sverige står inför ett akut behov av en total författningsrevision.

Förändringar i det parlamentariska systemet?

Demokratiska monarkier är alltid parlamentariska. Eftersom statschefen inte avses spela någon politisk roll styrs landet av den inför parlamentet ansvariga regeringen. Demokratiska republiker står däremot inför valet mellan flera olika styrelsesätt. Presidenten kan spela en mer eller mindre central roll i det politiska livet.

Under 1990-talet har flera republiker övervägt ett halvpresidentiellt system i stället för ett rent parlamentariskt styrelsesätt. Formuleringen ”rent” parlamentariskt används här för att påminna om att även halvpresidentiella varianter tillhör familjen parlamentariska system; till skillnad från presidentsystem kan regeringen fortfarande avsättas av parlamentet. Författningsreformerna i Italien har lett till att Sartoris påstående att blandade system är bättre än renodlade (1994, s. 136 f) har blivit allmänt accepterat i Italien.

I andra avseenden utgör Italien ett avskräckande exempel. Vissa ledare, såsom Berlusconi, bytte ståndpunkt vid flera tillfällen och drog in experter till sitt försvar. Israel prövade en egen modell genom att låta folket i direkta val utse premiärminister, men erfarenheterna är inte särskilt goda. Opinionsundersökningar visar dock stöd för tanken på direktvalda presidenter, även i Tyskland vars president endast har minimala maktbefogenheter. Allmänheten förefaller därmed, kanske utan att veta om det, förespråka den halvpresidentiella modellen.

Vid en utfrågning inför en italiensk författningskommission 1997 förespråkade Sartori att Italien skulle övergå till den franska halvpresidentiella modellen med val i två omgångar; förutsättningen var ett partisystem med två block, som skulle underlätta bildandet av majoritetsregeringar (Commissione 1997, s. 335, kol. 1). Han förbisåg emellertid att det halvpresidentiella systemet försvårar uppkomsten av ett tvåblockssystem, eftersom presidenten inte har samma behov att finna stöd i sitt parti som en statsminister i ett rent parlamentariskt system.

Sverige var under 1960-talet den parlamentariska monarki där republikfrågan blev mest aktuell. Partierna kom till slut överens om en författningspolitisk lösning. Den s.k. Torekovkompromissen ledde till beslutet att behålla monarkin, men att beröva monarken alla befogenheter utom rent representativa uppgifter (Birgersson och Westerståhl 1986, s. 164). Även om andra parlamentariska monarkier fortfarande låter monarken medverka vid regeringsbildningen är det knappast nu aktuellt att åter låta statschefen spela en mer aktiv roll i det politiska livet. Vägen att pröva något slags motsvarighet till halvpresidentiella lösningar är därmed stängd.

I Sverige har ansvaret för regeringsbildningen i stället lagts på talmannen. Även om innehavarna av talmansposten hittills vinnlagt sig om att uppträda opartiskt finns det alltid en risk för att misstanken uppstår att partitaktiska hänsyn påverkar handlandet. Den svenska regeringsformen innehåller därför mycket detaljerade regler för proceduren för regeringsbildning. Endast några länder, såsom Grekland och Bulgarien, har mer ingående föreskrifter; här finns också bestämmelser i vilken ordning olika majoritetsalternativ skall prövas.

Liksom Tyskland har Sverige bestämmelser om regeringsbildningen som innebär en överreglering. Proceduren riskerar därmed att bli klumpig. Som konstitutionellt problem är detta ändå tämligen marginellt. En politisk kultur inriktad på samförstånd klarar även opraktiska regler. Till skillnad från andra parlamentariska demokratier är det statsministern och inte kungen som läser upp regeringsförklaringen (Schück m.fl. 1992, s. 286). Fördelen från retorisk synpunkt skall inte förringas; det är alltid besvärande när monarker tvingas deklamera texter som egentligen misshagar dem.

Den svenska monarkin förorsakar jämförelsevis ringa problem. I andra monarkier har kungahuset däremot vållat omfattande debatt. Jämfört med exempelvis den brittiska monarkins ålderdomliga traditioner framstår Skandinaviens cyklande regenter som betydligt mer tidsenliga. Förslagen att modernisera det brittiska kungahuset innehåller emellertid varningar för att driva reformerna alltför långt. Norge och Sverige framstår som ganska tråkiga länder, vilka lider brist på glans och flärd (Bogdanor 1997, s. 194 f). Det postmoderna samhällets avsaknad av vördnadsbjudande institutioner kom möjligen att försummas i debatten om ”republiken Sverige” (Back och Fredriksson 1966).

Den svenska parlamentarismens maktsystem fick sin konstitutionella formulering genom den partiella författningsreform som trädde i kraft 1971. Möjligheten till misstroendeförklaring och regeringens motvapen, som ligger i rätten att upplösa riksdagen och utlysa nyval, förde Sverige till den internationella huvudfåran när det gäller parlamentarismens utformning. Dessförinnan hade misstroendeförklaring varit något hypotetiskt, och de kontinentala statsskickens dagordningsinstitut saknade svensk motsvarighet.

Det har emellertid visat sig att misstroendeomröstningar får allt mindre betydelse i de parlamentariska systemen. De flesta regeringar avgår antingen därför att de förlorat ett val eller att koalitioner faller sönder, inte för att parlamentet genom en formlig omröstning fällt regeringen. I Sverige har oppositionspartier några gånger framfört yrkande om misstroendeförklaring; i inget fall har omröstningen fått några konsekvenser.

Möjligheten att upplösa riksdagen har i modern tid utnyttjats en gång. Det skedde i samband med den remarkabla konflikten mellan regering och riksdag, som ledde fram till pensionsvalet 1958. Experimentet har sedan inte upprepats. Det faktum att det ordinarie valet inte flyttas fram gör att det sällan varit meningsfullt för regeringar att genom nyval låta folkviljan komma till uttryck en extra gång. Visserligen skulle en författningsändring på denna punkt kunna öka sannolikheten för nyval, men oviljan mot nyval ligger också starkt förankrad i den politiska kulturen.

Sverige har en lång tradition av negativ parlamentarism; statsministern sitter kvar så länge oppositionen inte kan bilda majoritet. Därmed finns en hög tolerans för minoritetsregeringar. En undersökning av parlamentariska system under perioden 1945–1987 visar att Sverige haft 57 procent minoritetsregeringar. Regeringarna under denna period hade stöd av i medeltal 47 procent av riksdagen (Strom 1990, s. 58). Bland de nordiska länderna var det endast Danmark som haft fler minoritetsregeringar (88 procent). Nordisk politik utgår från tyngdpunktsparlamentarismens princip om att regeringsbildningen leds av en nyckelgrupp som har en strategisk position mellan blocken; därmed accepteras minoritetsregeringar som ett normalt inslag. Formella regler spelar en underordnad roll.

Författningsreformer kan knappast ändra en djupt förankrad parlamentarisk kultur. En fortgående försvagning av den gamla nordiska modellen med dess dominerande socialdemokrati leder till att majoritetsregeringar blir allt mindre sannolika. Den svenska traditionen rymmer element av såväl majoritetsstyrelse som samförståndsdemokrati (Lewin 1996, 1998). Ingen kan förutspå huruvida de båda elementen kan fortleva harmoniskt om det ena elementet skulle förstärkas på det andras bekostnad genom författningspolitiska reformer. Finland ger stöd för tvivlen. Detta

land har ändrat ett antal regler, men regeringskoalitionerna har i allt väsentligt förblivit av samma typ.

Vissa debattörer menar att författningsändringar endast kan motiveras med allmänna rättviseargument, men att det är omöjligt att i förväg bedöma deras konsekvenser (Elster 1988, s. 303 ff). Denna slutsats skulle i praktiken vara liktydig med att författningsreformer blev omöjliga (Sartori 1994, s. 200). Konsekvensbedömningarna måste emellertid inbegripa faktorer som har att göra med den politiska kulturen och de politiska ledarnas beteende på lång sikt. Att acceptera uppfattningen att institutioner spelar roll och att institutionella reformer kan förändra politiken betyder inte att den politiska kulturens traditioner saknar betydelse.

Om ett system hamnar i en djup kris, som Frankrike 1958, kan en karismatisk ledare som de Gaulle förändra institutionerna och på längre sikt också de franska uppfattningarna om parlamentets roll. Sartori kan ha gjort tolkningen att Italien efter den andra republikens misslyckande sedan 1994 börjar närma sig en kris motsvarande Frankrikes 1958. Dödläget i det israeliska systemet 1996 kan ha påkallat en grundläggande konstitutionell reform. Detta är dock inte fallet för svenskt vidkommande.

En möjlighet vore att Sverige normaliserade sitt parlamentariska system och drev det i majoritetsdemokratisk riktning. En sådan reform vore att införa ett mindre proportionellt valsystem och eventuellt också att höja spärrgränsen mot småpartier i riksdagen.

Det skulle också vara tänkbart att ytterligare förlänga valperioden. Många länder tänker i brittiska femårsmått; i praktiken blir regeringarna ändå sällan så långlivade. Vägen från tre till fyra års mandatperiod var så knagglig att Sverige sannolikt inte orkar stappla vidare i denna riktning.

Även om det sålunda vore fullt möjligt att stärka majoritetsinslagen i det svenska systemet skulle en sådan reform vara förknippad med stora kostnader. Minoriteter och olika grupper skulle bli sämre representerade. I ljuset av svenska traditioner av grupprepresentation skulle detta slags förändring knappast utmynna i något logiskt enhetligt system. Sartori klagar över äldre författningsjurister vilka betraktar konstitutioner som logiska

system utan friktion och motsägelser. Författningspolitik innebär dock vanligen maktpolitik; konstitutionella system är följaktligen normalt fyllda med motsättningar. I Tyskland blev resultatet ett närmast blockerat system, ”den halvsuveräna staten”. Ju mer radikala ingrepp som författningsingenjörerna lyckas genomdriva, desto större är risken att motverkande krafter urvattnar reformerna och därmed skapar ett ännu mer irrationellt system än det tidigare. Slutsatsen skulle då bli att Sverige gör bäst i att lämna sin parlamentarism i fred, med alla dess ofullkomligheter.

Däremot finns det utrymme för förbättringar på nivån under grundlagen. Regeringens organisation framstår i internationellt perspektiv som något egendomlig. För att vara ett så litet land har Sverige haft relativt många små departement och ämbetsverk, vilket försvårar styrningen. En konsekvens av den svenska modellen med självständiga ämbetsverk är att det är relativt lätt att möblera om i departementsindelningen. Den svenska utvecklingen är unik eftersom systemet redan före parlamentarismens införande innehöll en begränsning av antalet departement, även om antalet successivt höjdes. Tyskland kan skryta med att endast ha 17 stora ministerier, men erfarenheterna av sådana gigantiska byråkratier kan peka på att Sverige faktiskt har en fördel av sin traditionella uppdelning mellan departement och ämbetsverk.

Departementsindelningen följer knappast några mer generella principer. Det är en gammal dröm att finna den rationella uppsättningen departement. Varje reform brukar emellertid efter några år bli upphunnen av nya funktionella och politiska krav och av koalitionsregeringars omorganisationsbehov. Liksom i andra länder påminner den svenska konstitutionen mer om en organiskt framväxt trädgård än om en maskinmässigt tillverkad produkt.

En viss mångtydighet i det parlamentariska systemet lämnar dessutom visst manöverutrymme åt de styrande. Moderna regeringar, som de kommit att utvecklas i exempelvis Storbritannien, Tyskland och Sverige, ger statsministern en viktig roll och behöver inte några snäva gränser för ledarskap. Den svenska konstitutionen lägger inte några hinder för att utveckla en stark regeringsmakt. I parlamentariska system formas ledarskapet mindre av författningen och mer av maktbalansen i partisystemet. Också

annorstädes, men särskilt i Sverige, fungerar parlamentarismen främst som en ”representation ovanifrån”. Från strikt demokratiska utgångspunkter kan detta förefalla negativt, men demokratin ställer också krav på ledarskap och handlingskraft. De folkvalda följer i två frågor av tre folkopinionen, men i en tredjedel av fallen följer de sin egen övertygelse och försöker undvika populistiska eftergifter åt kortsiktiga opinioner (Esaiasson och Holmberg 1996, s. 310 ff).

Balansen mellan riksdagen och regeringen har förskjutits genom institutionella reformer. Ett exempel är den nya budgetprocessen, som innebär att riksdagen först lägger fast utrymmet för budgetens samlade utgifter och inkomster och därefter fördelar utgifterna på olika utgiftsområden. I praktiken stärks regeringskansliet och, inom riksdagen, Finansutskottet (Pierre och Widfeldt 1997, s. 499). Sverige har härmed anslutit sig till utvecklingen i åtskilliga andra parlamentariska system; det går att finna många exempel på regler som ger vetomakt till finansministern och/eller parlamentets finansutskott. En paradox under senare tid är att endast en stark statsmakt kan hejda statens expansion (jfr Premfors 1990, s. 83).

Det engelska ordet för statskonstens utövande är *control*, vilket härstammar från statsmaktens inskränkta roll under maktdelningens tid. Tyskans *Steuerung* har sina motsvarigheter, men används i engelskspråkig facklitteratur främst av amerikanska samhällsforskare med tysk bakgrund, såsom Karl Deutsch och Amitai Etzioni. Det svenska ordet *styra* utgör centrum för begrepp som *styrelse* och speglar det svenska representationstänkandets uppifrånperspektiv. Det tar sig uttryck i aktivt ledarskap inom ramen för demokratiskt ansvarsutkrävande och gör det möjligt även för minoritetsregeringar att leda en relativt effektiv beslutsprocess. I annat fall hade Sverige och de andra nordiska länderna knappast kunnat skapa en så omfattande välfärdsstat. Stora nydaningar grundades inte främst på breda parlamentariska minoriteter utan på ett eliternas samförstånd som inte kan frambringas genom författningsreformer.

Ett federalt Sverige?

Bland de större demokratiska systemen är det endast två, Kanada och Belgien, som tillgripit författningsreformer för att förhindra en etnisk splittring. Kraven på större autonomi för samerna kommer inte i närheten av kraften i anspråken från Nya Zeelands maorier.

Kraven på decentralisering och regionalisering har utmanat både enhetsstater och federala system. Den tyska förbundsrepubliken under Willy Brandts regering tvingades till en sällan förekommande författningsutredning, vilken föreslog federalt inriktade författningsreformer, bland annat för att stärka delstaternas inflytande över lagstiftningen. Den ständigt återkommande frågan om territoriets indelning hänsköts till en särskild utredning (Ernst-Kommission). Utredningarna blev emellertid främst till glädje för författningsexperterna; knappast något kom att genomföras. Inte ens återföreningen och införlivandet av de fem nya delstaterna i östra Tyskland ledde till någon federal reform. De tyska delstaterna använde både återföreningen och den europeiska integrationen för att öka sin makt i förbundets centrala statsorgan i stället för att förbättra förhållandena för sina egna lagstiftande organ (Batt 1996, s. 35).

En förbundsstat som Tyskland kan hävda att dess system fungerar och att större reformer därför skulle vara onödiga. Men även enhetsstaterna gick in i en kris. Reaktionerna kom att variera. Figur 2.1 visar att det finns fyra olika sätt att öka autonomin i syfte att lösa territoriella konflikter.

Figur 2.1. Metoder för att öka den regionala autonomin.

	Regionernas rättigheter	
Politisk kultur	Lika rättigheter	Olika, modifierade rättigheter
Proportionell	Federalism, moderat egalitär *Österrike, Tyskland, Ryssland*	Diversifierad regional autonomi *Spanien, Italien*
Majoritetsinriktad	Lika rättigheter *USA*	Särlösningar för vissa regioner *Storbritannien (devolution)*

Om regionerna får olika rättigheter brukar konflikterna fördjupas och om valsystemet är majoritetsinriktat tenderar problemen att förvärras. Sverige saknar båda dessa problem. Även Sverige har dock fått känna av kraven på decentralisering. Sverige förefaller närma sig *devolution*-modellens partiella självstyrelse för vissa regioner. Till skillnad från Storbritannien saknas här, åtminstone än så länge, sådana etniska och regionala särdrag som skulle motivera olika, modifierade rättigheter.

Landstingen har under lång tid haft en oklar identitet. De har försökt komma bort från hälso- och sjukvårdsfrågornas dominans genom att gå in på den regionala planeringens område; de har också genom tillkomsten av storlandsting (Stockholm 1971, Skåne och Västra Götaland 1999) fått uppgiften att integrera storstäderna och deras omgivning. Decentraliseringen stannar för övrigt inte på den kommunala nivån. Tillkomsten av kommundels- och stadsdelsnämnder har aktualiserat kraven på direkta val; dessa lokalfullmäktige skulle i så fall ersätta de nuvarande nämnderna som utses indirekt på grundval av partiernas fördelning i hela kommunfullmäktige (Montin och Elander 1995, s. 46).

Den regionala obalansens problem visar att verklig federalisering av Sverige skulle möta enorma problem. Sverige är ett vidsträckt land, men befolkningen är i hög grad koncentrerad till storstadsregionerna. De traditionella landskapen har sin plats på turistkartorna, men finns inte i den politiska föreställningsvärlden. I motsats till Storbritannien har de svenska regionerna inte heller tillräckligt stark självstyrelse för att de skulle kunna utvecklas till grundenheter i en förbundsstat. Den regionala och lokala självstyrelsen kan förvisso stärkas och förtydligas, men federalism är knappast någon lämplig modell för Sverige.

Ett nytt valsystem?

I demokratiernas demokratisering brukar ändringar i valsystemet vara den vanligaste författningsreformen. Sverige var det andra landet i Europa, efter Belgien, som gick över till proportionella val. Denna tradition, särskild med beaktande av samförståndskulturens inriktning på kompromiss, gör att en återgång till

majoritetsval knappast är aktuell. De flesta länder har också nöjt sig med att modifiera sitt proportionella valsystem. Under 1990-talet har det dock funnits två undantag.

Nya Zeeland övergav den brittiska majoritetsvalsmodellen och införde ett proportionellt system med personvalsinslag efter tysk förebild. Ett viktigt motiv var önskan att tillmötesgå kraven på bättre representation för etniska minoriteter, särskilt maorierna (Ingh 1995).

Italien gick i motsatt riktning och bytte från ett proportionellt till ett majoritetsinriktat valsätt. Skälet var inte som i Nya Zeeland ökad rättvisa, utan den djupa krisen i det parlamentariska systemet. I en folkomröstning 1993 gav 83 procent av väljarna sitt stöd åt reformen. Det nya systemet innebär att tre fjärdedelar av mandaten i parlamentets båda kamrar fördelas efter majoritetsval i enmansvalkretsar. Den resterande fjärdedelen utgör en proportionell kompensation, som har räddat kvar några mindre grupper. De höga förväntningarna att valreformen skulle ersätta det gamla korrupta systemet med en ny demokratisk era har inte infriats. Resultatet blev inte ett partisystem med två block, utan snarare tre. Eftersom valallianser tilläts omintetgjordes förhoppningen att väljarna skulle kunna utkräva direkt ansvar av regeringen. Partisystemets regionala fragmentering tilltog, särskilt i norr genom Lega Nords dominans. Mittenpartierna försvagades, men överlevde (Freund 1995, s. 61).

Författningsexperterna hade länge motsatt sig en mer genomgripande förändring av valsystemet. Norberto Bobbio hävdade att det skulle vara orättvist att låta två gamla vördnadsvärda partier som liberalerna och republikanerna försvinna genom en författningsreform. Grundlagsändringen 1993 ledde till ett partipolitiskt landskap som var starkt förändrat, men ändå igenkännbart. En del mindre grupper försvann. Kristdemokraterna stod på ruinens brant, men överlevde som *Populari* och fick 11 procent i valet 1994. Politiskt suddiga mittenpartier finns fortfarande kvar.

Den italienska reformen är ett åskådningsexempel på en halvhjärtad författningsändring. Man ville ha majoritetsval, men inte alltför mycket; *maggoritario ma non troppo*, som två statsvetare beskrev systemet (Bartolini och D'Alimonte 1995). Reformen var en kompromiss. Några partier pläderade för ett rent majori-

tetsvalsystem med två valomgångar, efter fransk modell. Konservativa debattörer varnade för att majoritetsmodellen skulle göra våld mot Italiens politiska kultur (Panebianco 1994, s. 1). Härtill kom ambitionen att ge reformen en folklig förankring. Väljarna sattes att bedöma komplicerade valmatematiska formler. Valexperterna ville ha en genomgripande och logiskt enhetlig reform, vilken emellertid var svår att förklara i enkla ja- och nej-alternativ för väljarna.

Debatten i Italien präglades hela tiden av försök att beräkna fördelarna för olika partier och grupper. En veteran som Sartori deltog i dagsdebatten och gav ett försiktigt förord för den franska modellen, men endast under förbehållet att reformen ledde till en förändring av partisystemet. Kritiken mot den gamla politiska klassens *partitocrazia* var ett genomgående tema. Parallellerna med Frankrike var emellertid svåra att dra. Särskilt vanskligt blev det att särskilja valreformens betydelse från den samtidigt genomförda övergången till ett halvpresidentiellt system.

Västeuropeiska erfarenheter av valreformer visar att effekterna av förändringarna är komplicerade att bedöma. Under årtionden hade tyskarna fått höra att Hitlers makttillträde skulle kunna ha undvikits om Tyskland haft ett brittiskt valsystem, ända tills retrospektiva scenarier gjorde det mer sannolikt att nazisterna skulle kommit till makten redan tidigare än 1933 om landet haft ett majoritetsvalsystem (Falter 1991). Frankrikes socialister hade i två årtionden utdömt det franska valsystemet som skadligt för vänstern, ända till Mitterrand 1981 upptäckte att de Gaulles system gynnade socialisterna så snart partiet hade passerat en viss tröskel.

Sverige kan knappast lära annat av dessa europeiska erfarenheter än vad som bör undvikas. Sverige har i stället gått sin egen pragmatiska väg. Valsystemet reformerades i samband med den partiella författningsreformen och det första valet under de nya reglerna hölls 1970. Det dröjde emellertid inte länge förrän olika förslag till justeringar började diskuteras; ett exempel är Folkstyrelsekommitténs förslag (SOU 1987:6). Som i flera andra länder väcktes tanken att reducera parlamentets storlek, men någon sådan reform har inte sett dagens ljus. Däremot uppnåddes partipolitisk enighet om att återgå till fyraåriga mandatperioder; den gemensamma valdagens framtid är ännu oviss. Efter mycket ut-

redande och debatt kom slutligen en modell för ökat personvalsinslag (SOU 1993:21). Personvalet sjösattes i full skala vid valet 1998. Just detta val åskådliggjorde emellertid främst att fragmenteringen av partisystemet leder till allt mer komplicerade lägen för minoritetsregeringar. Metoden med små partiella författningskompromisser visade sina begränsningar (se även kapitel 5).

I ett land som söker balansera mellan rättvisa och effektivitet är handlingsutrymmet begränsat. Ett av motiven för att införa en fyraprocentsspärr var att behålla kommunisterna i riksdagen. Den tyska femprocentströskeln bestämdes för att hålla kommunisterna utanför parlamentet. I Tyskland skulle det vara omöjligt för socialdemokrater på vänsterflygeln att genom taktisk röstning hjälpa "kamrat fyra procent" (Wörlund 1995, s. 286). Denna lilla jämförelse illustrerar skillnader i politisk kultur. Den enda likheten mellan länderna är numera att författningsreformer blir klumpiga i ett system med omfattande intresserepresentation och många självblockerande mekanismer.

Mer direkt demokrati?

Liksom andra länder berörs Sverige av en kris i partiidentifikation, ombytliga väljarrörelser, sjunkande förtroende, fragmenterat partisystem och framväxten av populistiska rörelser, inte minst som opposition mot den europeiska integrationen. Dessa olika trender är ingalunda så enhetliga som vissa författare vill påskina, men de är tillräckligt allvarliga för att beaktas som skäl för en författningsreform.

Ungdomsrevolten under 1970-talet ledde till ett nyväckt intresse för direktdemokratiska metoder såsom folkinitiativ och folkomröstningar. Ju mer parlamentets suveränitet betonades, desto starkare var motståndet mot att bygga in en direkt folklig medverkan i den representativa demokratin. Farhågorna för att direkta hänvändelser till folket skulle leda till en populistisk form av demokrati mattades emellertid av genom partistatens utveckling. Intervjuundersökningar visar att åsiktsskillnader mellan väljare och valda tillhör undantagen snarare än regeln.

Ett exempel är möjligheten att genom folkomröstning förhindra att en av parlamentet stiftad lag träder i kraft. Sådana folkomröstningar har i Italien hållits om bland annat en abortlag och en lag om partifinansiering. Vanligen brukar den parlamentariska majoriteten kunna förhindra att lagar upphävs. Initiativet till sådana negativt beslutande folkomröstningar kan i Österrike tas av en parlamentsmajoritet; i Danmark och Irland räcker det med en tredjedel av parlamentet för att besluta att överlämna frågan till folket för avgörande.

Litteraturen om folkomröstningar har ett omfång som inte står i proportion till deras betydelse. Fördomarna mot metoden har stärkts av det förhållandet att flertalet folkomröstningar i praktiken hålls i icke-parlamentariska system såsom Schweiz och några amerikanska delstater med speciella direktdemokratiska traditioner. Av de folkomröstningar som hålls i parlamentariska system, särskilt i halvpresidentiella länder, brukar de flesta vara kontrollerade av regeringen eller presidenten (Smith 1976, s. 6).

Möjligheten att överlåta lagstiftningsmakten direkt till folket har aldrig kommit att bli någon verklig konkurrent till parlamentets roll. Förbundsrepubliken Tyskland var från början genuint anti-plebiscitär genom traumat från Weimartiden. Sönderfallet i Tysklands första parlamentariska republik hade många orsaker, men knappast de två folkinitiativen (1926 och 1929), vilka ändå inte utmynnade i någon majoritet. Den europeiska debatten brukar förbise att det var Australien och Nya Zeeland som under lång tid ledde folkomröstningsligan, men även där rörde det sig inte om mer än några dussin omröstningar. Bland Europas parlamentariska system var det Danmark som oftast brukade anordna folkomröstningar. Sedan 1974 är det Italien som framstår som direktdemokratins land med omkring 40 folkomröstningar; de flesta brukar hållas i samband med de allmänna valen. I Italien kom de tyska farhågorna på skam; folket visade sig vara uppgiften mogen. En spärr mot missbruk är regeln att en majoritet av de röstberättigade måste delta i omröstningen. Under 1990 var det endast tre omröstningar som inte lyckades nå upp till den stipulerade andelen. Därmed blir folkomröstningarna inte, som i Schweiz, ett instrument för minoriteten.

En positiv sida av folkomröstningarna är att de har en folkbil-

dande effekt och därmed en civiliserande inverkan på det politiska systemet (Beretta 1985, s. 390). Den internationellt sett vanligaste termen för folkomröstningar, referendum, antyder att metoden är ett sätt att föra ut en fråga till folket (latinets *referre* betyder att underställa). Folkomröstningar blir därmed undantag, inte regel. Folkomröstningar kan fylla flera olika funktioner, såsom att ge folket möjlighet att uttrycka misshag över den styrande majoriteten. I Norden har denna funktion utvecklats som ett svar på kungamaktens förvaltningsvälde, vilket fortsatt att sätta sin prägel på den offentliga makten långt efter det att statsskicket blev parlamentariskt och demokratiskt (Einhorn och Logue 1998). I Irland har folkomröstningar fungerat som en säkerhetsventil för att mobilisera den religiösa majoritetens moraliska protest mot den sekulariserade statseliten.

Folkomröstningar kan användas för att initiera politiska förlopp, såsom anslutning till Europeiska unionen, eller förhindra lagar som i Italien. Den franska plebiscitära traditionen är snarast uttryck för att finna folklig legitimitet för beslut som initierats uppifrån av presidenten. Den mest utbredda användningen är emellertid vetofunktionen, som illustreras av den nordiska nykterhetsrörelsens krav på förbudsomröstning. I senare tider har kärnkraftsmotståndare i bland annat Sverige och Österrike använt sig av folkomröstningar för att fästa uppmärksamheten på kärnkraftverkens risker. Möjligheten att formulera en opposition har vanligen främjat småpartier. I några länder, såsom Schweiz, har spärrgränserna höjts för att förhindra missbruk.

Som alla andra politiska institutioner har även folkomröstningsinstitutet ställts inför frågan ”spelar det någon roll?”. Folkomröstningar har ansetts försvåra samarbetspolitik, men historiens lärdom är att elitkonsensus hindrar att folkomröstningar bryter upp den grundläggande samstämmigheten (Neidhart 1970, s. 158). I tider av folklig förbittring mot partistaten har folkomröstningar hyllats som ett instrument för att bryta den politiska klassens isolering. Verkligheten har emellertid sällan följt detta scenario. Endast i undantagsfall har en regering avgått efter negativa utfall av en folkomröstning; Norge är ett av de få exemplen (Troitzsch 1979, s. 118 f). Regeringar har tvärtom kunnat överleva nederlag i folkomröstningar, såsom kärnkraftsomröstningen i

Österrike 1978, Australiens arbetarparti och de italienska kristdemokraterna i skilsmässoomröstningen 1974. President de Gaulle avgick visserligen 1969, men hans parti förblev vid makten. Radikala krafter har hoppats att folkomröstningar skulle leda till förnyelse, men de har ofta fungerat som ett konservativt veto i form av ett slags "tredje kammare" (Bogdanor 1981, s. 1, 14).

Endast i sällsynta fall har mobilisering genom folkomröstning bidragit till att förändra partisystemet, som i Danmark och Norge (Luthardt 1994, s. 83). Ibland har väljarna förhindrat reformer som länge varit behövliga. I Sverige röstade folket mot högertrafik och 1969 motsatte sig de danska väljarna att rösträttsåldern sänktes till 18 år (Nielsen 1970). Ganska sällan visar sig folkviljan vara så okontrollerbar som vid de norska EU-omröstningarna 1972 och 1994, då folket valde en annan väg än parlamentsmajoriteten.

Jämförande undersökningar belägger att folkomröstningar knappast är någon säker väg till förändring. Folkomröstningar är ett neutralt instrument som kan fylla många syften och uppgifter (Butler och Ranney 1978, s. 234). Folkomröstningar kan lindra befolkningens vanmaktskänslor. Priset är emellertid mycket förenklade formuleringar av valalternativen, vilket inte alltid gör rättvisa åt det moderna beslutsfattandets komplexitet.

Frågan är slutligen om folkomröstningar gör demokratin mer handlingskraftig. Inte heller på denna punkt ger jämförelserna entydiga resultat. Italien ligger i folkomröstningarnas topp, men ingen hävdar att detta land fungerar bättre än andra parlamentariska demokratier. Schweiz har obestridligen haft enorma framgångar vad gäller ekonomi och välfärdspolitik, men beror dessa på folkomröstningarna? En del observatörer misstänker snarare att de schweiziska folkomröstningarna främst gynnar de starka särintressena. Hur skulle annars skyddet för spannmålsbönder, den inhemska kvarnindustrin samt mjöl- och brödkonsumenternas intressen ha funnit sin väg in i den schweiziska grundlagen (art. 23 bis)?

Det tydligaste resultatet i den internationella forskningen är att direkt demokrati utgör en spärr mot höga skatter (Wagschal 1997). Så är fallet i Schweiz och några amerikanska delstater. Parlamentariska system kan också innehålla regler som förbjuder

folkinitiativ i syfte att öka de offentliga utgifterna (Italien, art. 75.2). Men även parlamentariska eliters lyhördhet för skattesänkningskrav har visat sig kunna åstadkomma samma resultat. Det finns många goda skäl att återuppliva direktdemokratins element, men de handlar snarare om symbolpolitik än om effektiv politik.

Jämfört med den internationella utvecklingen har Sverige haft en pragmatisk inställning till metoden att konsultera folket. De fyra omröstningarna i den föreuropeiska eran (rusdrycksförbudet 1922, högertrafiken 1955, pensionsfrågan 1957 och kärnkraften 1980) innehöll alla starka emotionella element. Norge och den knappa majoriteten i den svenska EU-omröstningen (52,3 procent röstade ja 1994) visar hur nära det kan vara att folket fungerar som en vetomakt. De förtroendevalda och den indirekta demokratins uppifrån-representation visar sig ofta vara mer innovativ än folkets röst. Internationella erfarenheter lär oss att folkomröstningar förblir ett vapen i den politiska klassens händer. Folkomröstningar kan korrigera politiska förslag, men de kan sällan kompensera för bristen på förslag; de kan ”repair a government's sins of commission”, men de kan inte ”repair a government's sins of omission” (Bogdanor 1997, s. 199).

Vad återstår för författningspolitiken?

Slutsatsen av denna genomgång är att de flesta av de stora författningsreformer som nu diskuteras i Europa knappast är aktuella för Sverige. Sartori har rätt i att konstitutionella förändringar måste bygga på välgrundade förutsägelser om de möjliga konsekvenserna. Elsters alternativ, att utgå från allmänna rättviseideal, är knappast ändamålsenligt i en tid när Sverige ånyo framstår som en modell; denna gång som en förebild hur en omfattande välfärdsstat kan få kontroll över sin budget och reducera korporatismen (Gustafsson 1989, s. 164; Jochem 1998, s. 112 ff; Lindbeck 1990, s. 74).

Författningsreformer är dock nödvändiga av andra skäl. Behovet av handling kommer från globaliseringen och europeiseringen. Sverige håller på att erfara att mer och mer av nationell poli-

tik bestäms på den europeiska nivån. I Tyskland härstammar redan 20 procent av alla lagar, och 6 procent av alla viktiga lagar, från Europeiska unionen (von Beyme 1998, s. 38). Siffrorna för övriga EU-länder ligger sannolikt på samma nivå. Sverige har emellertid ännu varit medlem för kort tid för att ha haft samma långa erfarenhet som de sex ursprungliga medlemsländerna.

Europeiska unionen styr medlemsländernas politiska dagordning inte bara genom direktiv utan också mer diskret, men ändå mycket effektivt, genom EG-domstolens lagprövningsrätt. Steg för steg håller det europeiska rättsväsendet på att åstadkomma en enhetlig Europarätt i många länder.

I flera länder utgör författningsdomstolar ett instrument för att hävda medlemsstaternas suveräna rättigheter. Europeiseringens genomslagskraft märks även i länder som hittills saknat författningsdomstol, exempelvis Storbritannien och Sverige. En tänkbar grundlagsreform vore att inrätta en författningsdomstol, men en sådan skulle innebära en stor konstitutionell förändring.

Systemet med ombudsmän har tidigare betraktats som ett alternativ till en författningsdomstol. Ombudsmän har ansetts utgöra en flexibel institution som kunnat anpassas till växlande behov (Wieslander 1995, s. 58). Möjligheten att hävda sina rättigheter via ombudsmän utvecklades under en historisk period som präglades av en relativt upplyst kungamakt. Det var en tid då ”underdåniga påtryckningar” (Westerhult 1969) kombinerades med uppvaktningar i form av allmogens besvär. Sverige utgjorde därmed en form av *lagstat*, men tvingades aldrig utveckla en mer långtgående *rättsstat*.[2] Den kontinentala absolutismen framtvingade en utveckling där individuella rättigheter formulerades som oförytterliga rättigheter, garanterade av institutioner som stod oberoende av statsmakten. I Norden var monarkierna mindre förtryckande och ståndsriksdagen fungerade någorlunda kontinuerligt. Ombudsmannasystemet räckte därför till. Inom EU förhärskar den kontinentala traditionen och därmed stärks skälen att införa det europeiska systemet för rättighetsskydd.

Den franska enhetsstaten saknar en tradition av lagprövningsrätt av de högsta statsorganens beslut. Steg för steg utvecklas

---

[2] Jfr tyskans distinktion mellan *Gesetzesstaat* och *Rechtsstaat*.

emellertid det franska författningsrådet (*le Conseil constitutionnel*) till en allt mer effektiv domstol (Favoreu, i Landfried 1989, s. 81 ff). I ljuset av EG-domstolens lagprövningsrätt är det önskvärt att harmonisera institutionerna på såväl europeisk som nationell nivå. En författningsdomstol skulle för övrigt ingalunda utesluta ett ombudsmannasystem. Tyskland har exempelvis haft en militieombudsman, som inte skapat någon friktion mot författningsdomstolens lagprövningsrätt.

Samma utveckling mot kontinentala institutioner kan skönjas när det gäller oberoende centralbanker. Även i Skandinavien har det påpekats att en självständig riksbank inte behöver stå i motsättning till demokratin (Smith 1998). Tysklands *Bundesbank* betraktades ursprungligen med stor misstro av andra europeiska länder. Icke desto mindre blev den tyska modellen mönsterbildande genom Maastrichtavtalet och EMU. Liksom när det gäller domstolarnas lagprövningsrätt är det betydelsefullt att ha starka nationellt baserade institutioner som kan tillvarata nationella intressen och som kan förklara och tolka utvecklingen för landets medborgare. Som ett federalt system kan Tyskland visa att förekomsten av sådana institutioner på såväl delstatlig som nationell nivå bidrar till att stärka systemet som helhet.

Åtminstone under överblickbar tid förefaller det osannolikt att stora delar av välfärdspolitiken skulle harmoniseras på europeisk nivå. Det är mer troligt med stegrade krav på nationell suveränitet. Det franska initiativet att organisera arbetslösa förebådar antagligen populistiskt motiverade försök att återbörda välfärdspolitiken till de enskilda länderna. Europalitteraturen skiljer sig i fråga om framtidsscenarier. Något paradoxalt är det snarast författare på vänsterkanten, exempelvis Stephan Leibfried och Claus Offe, som pläderar för större europeisk integration inom det sociala området. Förklaringen är att de anser att EU har större förmåga än medlemsstaterna att bedriva neutrala interventioner utan hänsyn till nationella strukturer. En del undersökningar, som dock motsägs av åtskilliga andra, drar slutsatsen att partipolitik i kommissionens beslutsfattande spelar en mycket underordnad roll (Morgan och Tame 1996; Landfried 1999). Forskningens huvudståndpunkt är emellertid att de centrala områdena inom fördelningspolitik, utbildning och kultur bör förbli

under nationellt ansvar. Vilken väg framtiden än tar så råder det inget tvivel om att utrymmet för de nationella parlamentens beslutsmakt blir mer begränsat. Den enda oenigheten gäller hur processen kommer att förlöpa inom olika områden.

Fortsatt *regionalisering* leder till att folkvalda regionala församlingar försöker stärka sin makt på de nationella parlamentens bekostnad.

Fortsatt *europeisering* medför att allt fler områden som tidigare låg under de nationella parlamenten regleras av EU. Utvecklingen i denna riktning drivs sakta men säkert av EG-domstolens lagprövningsrätt och den långsamma standardiseringen av de nationella rättssystemen.

Fortsatt *globalisering* framstår paradoxalt nog som nationalstatens enda tröst. Världshandelsorganisationen WTO börjar hämnas på EU för vad unionen har åsamkat medlemsstaterna. Handlingsutrymmet för de europeiska samarbetsorganisationerna begränsas av den globala nivån.

Konflikten om hur de nationella parlamenten närmare bestämt kommer att minska sin välfärdspolitiska makt kan endast lösas genom nya klassifikationer. Några hänvisar konsekvenserna av den pågående standardiseringen av regler inom områden såsom industri och medbestämmande. Andra särskiljer mellan å ena sidan socialt reglerande åtgärder och å andra sidan fördelnings- och omfördelningsbeslut. De förstnämnda har otvivelaktigt europeiserats genom enhetsakten (art. 100a och 118a). Miljöskyddet kan också räknas till det socialt reglerande området. Den europeiska gemenskapen i sin gamla form var här endast begränsad till mellanstatlig samverkan, men sedan dess har detta område europeiserats. När det övernationella beslutsområdet utsträcks till att omfatta arbetsmiljö, hälsa, konsumentskydd och miljövård förlorar de nationella parlamenten betydelsefulla beslutsdomäner (Majone 1996).

Det finns ändå tungt vägande skäl att anta att de viktigaste delarna av välfärdssystemen under lång tid framöver kommer att bestämmas av de nationella politiska organen. Erfarenheterna från verkliga federationer, där delstaterna åtnjuter stora befogenheter, visar att det går att upprätthålla betydande regionala skillnader. I USA lade Kalifornien 1990 ut sex gånger så mycket i

socialhjälp per bidragstagare som den fattiga delstaten Alabama. Om de gamla nationalstaterna inte förmått att homogenisera välfärdssystemen är det osannolikt att EU kommer att lyckas. EU:s resurser motsvarar endast 4 procent av medlemsstaternas utgifter och unionen förfogar endast över 1,3 procent av den samlade bruttonationalprodukten. Med tanke på budgetrestriktionerna är det föga troligt att medlemsstaterna är beredda att förändra fördelningspolitikens medelarsenal. Den relativa framgång som noterats för vissa slag av omfördelning, såsom regionalpolitiken, är inte av sådant slag att den påverkar välfärdspolitikens allmänna inriktning. Välfärdspolitiken kommer därför sannolikt att, tillsammans med försvars- och säkerhetspolitik, ligga kvar hos riksdagen.

Sverige kommer antagligen att ”vänta och se” endast under kort tid, som i fallet med EMU. Erfarenheten pekar på att Sverige efter en period av begrundan sedan handlar ganska beslutsamt för att genomdriva de nödvändiga reformerna.

Det är ingen tillfällighet att svenskan, liksom tyskan, kan betona ett begrepp som *styrelse*. Upplyst paternalism i förening med intressegruppsmedverkan har stundom förvirrat utländska och inhemska betraktare. Den europeiska politiken kommer att få ännu större konsekvenser för politikens kultur än för dess institutioner. Inom några områden, såsom välfärdspolitik och familjepolitik, kan den svenska traditionen komma att upplevas som alltför restriktiv. Redan för över ett halvsekel sedan klagade en diktare:

> ”Här, i de långa, välfödda stundernas
> trånga ombonade Sverige
> där allting är stängt för drag … är det mig kallt.”
> (Gunnar Ekelöf: *Non serviam*, 1945.)

3 Sverige som konstitutionell demokrati

Förhållandet mellan medborgarstyrelse och rättsstat måste behandlas med den skepsis som är nödvändig i varje debatt som bygger på starkt värdeladdade ord.

Särskilt viktigt är det att uppmärksamma förhållandet mellan å ena sidan riksdag, regering och offentlig förvaltning och å andra sidan domstolar. Det skall inte uppfattas som att förhållandet mellan just domstolarna och övriga offentliga organ är det enda problem som förtjänar en diskussion. Tvärtom måste graden av rättsstat och rättssäkerhet mätas med flera olika måttstockar. Inte minst viktig är systemets förmåga att förebygga problem genom att redan innan lagar och andra föreskrifter fastställs utreda möjliga konflikter och lyssna till avvikande uppfattningar.

Inte desto mindre aktualiserar förhållandet mellan domstolar och politiska organ själva rättsstatens kärna. Individer, företag och kommuner som söker skydd mot statsmakten är i sista instans hänvisade till domstolarnas hjälp. Därför är det både principiellt och praktiskt viktigt att belysa domstolarnas tillgänglighet och position i samhället.

Ett samhälle avslöjar sig ofta genom sitt bruk av bilder och ord. Många länder ser på den dömande makten som den tredje statsmakten, mer eller mindre likställd med den lagstiftande och den verkställande makten. I Sverige är det karaktäristiskt nog massmedierna som brukar betecknas som den tredje statsmakten.[3] Domstolarna räknas inte.

Det är ingen tillfällighet att Sverige har en sådan bild av sina

---

[3] Denna användning av beteckningen statsmakt bygger av allt att döma på en felöversättning av engelskans *Estate* i den betydelse som ordet har när det brukas som beteckning på stånden i forna tiders parlament (jfr Allern 1996, kap. 2).

domstolar. Språkets konventioner ligger i linje med beskrivningen i regeringsformen, landets mest centrala grundlag. Rättsregler och rättsliga institutioner är en viktig del av den samlade sociala verkligheten. I synnerhet som Sverige bara för några årtionden sedan fick en helt nyskriven grundlag finns det anledning att betrakta konstitutionen som en auktoritativ källa för det officiella Sveriges syn på sig självt och sina statsinstitutioner.

Den klassiska tredelningen av statsmakten kommer till uttryck i många länders författningar. I den norska grundlagen från 1814 framträder symboliken mycket tydligt genom särskilda kapitel för den verkställande makten, den lagstiftande makten respektive den dömande makten. Samma sak gäller för Förenta staternas författning från 1787. I den danska grundlagen, där texten från 1953 på många punkter går direkt tillbaka till 1849 års grundlag, kommer tredelningen till programmatiskt uttryck (§ 3). Paragrafen fick en dramatisk tillämpning i februari 1999 då Danmarks högsta domstol underkände en lag om friskolor eftersom den ansågs bryta mot maktdelningsprincipen. I 1831 års belgiska grundlag kommer motsvarande indelning till uttryck bland annat i ett kapitel om statsmakterna.

Att tankegången inte spelat ut sin roll visar exempelvis den tyska förbundsrepublikens grundlag från 1949, en av det senaste halvseklets mest inflytelserika författningar. Ett särskilt kapitel ägnas här den dömande makten. Finlands nya regeringsform innehåller en paragraf som anger uppdelningen i den lagstiftande makten, regeringsmakten och den dömande makten. Den senare ”utövas av oberoende domstolar”.

Sverige avviker starkt från det väletablerade mönstret. Den svenska regeringsformen uppmärksammar visserligen domstolarna redan i inledningskapitlet, men både i paragraf 8 och 9 omnämns de tillsammans med förvaltningsmyndigheterna. Detta särdrag bekräftas av regeringsformens kapitel 11, som behandlar domstolarna. Kapitlets titel är ”Rättskipning och förvaltning”. Sammanställningen av de två begreppen utvecklas i flera av de närmare bestämmelserna, däribland den principiellt viktiga paragrafen som handlar om den så kallade normprövningsrätten (RF 11:14). Inte endast domstolar, utan även ”annat offentligt organ”, har rätt att hävda principen att en överordnad rättsregel skall ges

företräde om den träds för när (*lex superior*-principen). Samma sak avser de gränser (som anges av bestämmelsen att felet måste vara "uppenbart") som gäller för denna princip i de fall som den lägre av de två motstridande principerna har fastställts av riksdagen eller regeringen.

Det står helt klart att detta synsätt avviker starkt från den uppfattning om domstolarnas plats i statsapparaten, som återfinns i de flesta av Europas länder. Förklaringen ligger i svensk konstitutionell och politisk historia, med dess centralisering av statsmakten kring kung, regering och regeringskansli (Smith 1990). Till bilden hör också andra särdrag, däribland det förhållandet att den som vill göra karriär som domare helst bör växla mellan tjänstgöring i domstolar och departement samt den svenska traditionen av att vid tillämpningen av lagstiftningen lägga stor vikt vid dess förarbeten.

Denna sida av domstolarnas inordning i statsapparaten ger förvisso inte hela bilden av den svenska rättsstaten. En utländsk observatör lägger särskilt märke till att Sverige skiljer sig från sättet att organisera den verkställande makten i form av en ministerstyrd hierarki, som eljest är förhärskande i Europa. De förvaltningsmyndigheter som den svenska regeringsformen ställer vid domstolarnas sida har en långt större rättslig självständighet än vad som gäller för statsorgan under departementsnivå i resten av Europa. I de fall man där finner exempel på mer självständiga myndigheter rör det sig om undantag, inte huvudregel.

Det svenska särdraget är intressant i två avseenden. Det viktigaste är att det är ägnat att försvaga intrycket av svaga domstolar när regeringsformen behandlar "rättskipning" och "förvaltning" i samma kapitel. Saken är nämligen den att förvaltningsmyndigheternas förhållande till politiska organ i större utsträckning än i andra europeiska länder är av samma karaktär som domstolarnas. Detta gäller särskilt förvaltningsdomstolarna, som på viktiga punkter har mer omfattande befogenheter än jämförbara domstolar i andra länder. Dessutom illustrerar det svenska särdraget att organ med en viss rättslig självständighet i förhållande till politiska organ kan ha en värdefull plats i andra slags ärenden än dem som normalt behandlas av domstolar. Det blir senare anledning att återkomma till båda dessa aspekter.

Demokrati och majoritetsstyrelse

Uppfattningarna om honnörsordet ”demokrati” går isär. Den nordiska demokratiförståelsen betonar ofta friheten för den politiska majoriteten att som lagstiftare fatta de beslut som den vill.

Med ett sådant synsätt blir det inte så lätt att acceptera att riksdagen såsom lagstiftande församling skall vara bunden av grundlagsbestämda normer. Regeringsformens formuleringar om statsskicket innehåller heller inte någon explicit norm om att det högsta folkvalda beslutsorganet skall vara bundet på detta sätt. Betraktar man demokrati som majoritetsstyrelse är det också vanskligt att argumentera för att riksdagen och regeringen, som härleder sin makt ur ett folkvalt organ, skall bindas av den gällande lagstiftningen. Det är här man närmar sig rättsstatens gränser.

Demokratirådet utgår från en något annan definition av demokratins ideal. Ett demokratiskt samhälle bygger förvisso på folksuveränitetens grund, men medborgarstyrelsen måste kompletteras med principerna om rättsstat och handlingskraft. Med en sådan definition blir majoritetsstyrelse inte den enda principen, och det är inte ens säkert att den alltid är överordnad andra krav.

Ett alternativ till en sådan terminologi är att acceptera att demokrati är liktydigt med majoritetsstyrelse, men att styrningssystemet också måste tillfredsställa andra värden än majoritetsprincipen. Bland olika sådana kompletterande hänsyn återfinns behovet av ett minimum av fasta spelregler och önskan att säkra centrala fri- och rättigheter för att ge individer och minoriteter större skydd än majoriteten alltid är beredd att ge.

Valet mellan dessa två synsätt saknar betydelse för resultatet. Majoritetens handlingsfrihet begränsas av att lagen är bindande för alla ända tills den ändras. Även myndigheternas verksamhet måste hålla sig inom de skrankor som lagen uppställer.

Åtminstone på det principiella planet borde dessa centrala inslag i rättsstaten inte strida mot den svenska grundlagen. Redan portalstadgandet i regeringsformen gör klart att ”den offentliga makten utövas under lagarna”. Senare i texten utvecklas denna betydelsefulla princip. Frågan blir snarast hur lagarna skall tolkas och i vilken utsträckning som de kan hävdas av oberoende domstolar och andra organ än politiska instanser såsom riksdag, regering och kommunfullmäktige.

Domstolskontroll av föreskrifter som fastställts av riksdagen själv kan emellertid inte grundas på regeringsformens första kapitel. Visserligen kan de värden som ligger bakom rättsstaten dra i riktning mot lagprövningsrätt; endast genom en sådan ordning kommer rättsstaten att omfatta även statslivets översta nivå. Men begreppet rättsstat är inte entydigt och det råder ingen enighet om vilket innehåll som närmare bestämt bör läggas in i ordet. Därför räcker det inte att med en allmän hänvisning till rättsstaten motivera en ordning med lagprövningsrätt.

Med en ändring som trädde i kraft 1980 tog den svenska regeringsformen ytterligare ett steg. I princip följer den svenska konstitutionen därmed samma spår som det stora flertalet demokratier efter 1945. Det normala i demokratiska länder är numera att domare har en central uppgift när det gäller att hävda konstitutionella spelregler (Smith 1997). För detta principiella steg är det av underordnad betydelse om denna verksamhet utövas av särskilda författningsdomstolar[4] eller av de allmänna domstolarna, som bland annat är fallet i USA, Norge och Sverige.

Utvecklingen under de senaste decennierna i riktning mot större vikt för rättsstaten även på konstitutionell nivå har varit dramatisk. Det finns numera endast några få länder i Europa som inte har infört en eller annan form av domstolskontroll över lagstiftningens förhållande till grundlagen.[5] Den engelska Westminstermodellen har förlorat mycket av sin attraktionskraft. Dogmen om parlamentets obegränsade suveränitet är numera starkt ifrågasatt, i varje fall i Europa utanför Norden.

Härtill kommer att många demokratiska länder har accepterat att en eller flera internationella domstolar fattar beslut med stort inflytande på rättsordningen i enskilda länder. Det viktigaste exemplet är domstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg och de två EG-domstolarna i Luxemburg (inräknat förstainstansrätten). Sverige har underkastat sig alla tre.

[4] Viktiga exempel i Europa är tyska *Bundesverfassungsgericht*, franska *Conseil constitutionnel* och italienska *Corte costituzionale*. Om lagprövningsrätten enligt europeisk modell, se t.ex. Favoreu 1996 och Smith 1991.

[5] Så till exempel Nederländerna; dessutom Storbritannien som inte ens har en skriven författning. I praxis, men inte i princip, kan Sverige än så länge också tas med i denna grupp.

Mot denna bakgrund är det föga uppseendeväckande att även Sverige godtagit det principiellt avgörande steget att införa normprövningsrätt (RF 11:14). I det europeiska perspektivet är det snarast de starka begränsningarna som tilldrar sig uppmärksamheten. På några punkter är dessa av en sådan karaktär att de ger Sverige en särställning i Europa.

Konstitutionell demokrati

Den följande diskussionen kommer att ta vägen via begreppet konstitutionell demokrati (Smith 1994a). Övergången från autokratisk till konstitutionell monarki var ett betydelsefullt steg på vägen mot det slags demokratiska statsbildningar som vi känner i dag. Furstens makt kunde inte längre utövas endast i kraft av arv, tradition eller Guds nåde. I stället skulle maktutövningen bygga på en skriven konstitution, och den skulle hålla sig innanför författningens ramar. Ett viktigt inslag var också att regentens makt måste delas med andra.

Enligt inledningsparagrafen i den norska grundlagen från 1814 skulle regeringsformen efter det dansk-norska enväldets slut vara ”inskränkt monarkisk”. I vår tid kan uttrycket låta egendomligt, men det ger alltjämt ett pregnant uttryck för det centrala budskapet. Monarkens makt är *inskränkt* i förhållande till den historiska utgångspunkten. Den är *begränsad* i så måtto att den skall följa grundlagen.

Även i Sverige bygger folkstyrelsen på den skrivna grundlagen. Redan regeringsformens portalparagraf slår fast att all offentlig makt utgår från folket. Det är också i regeringsformen man finner huvudreglerna för hur riksdagen och andra statsmakter sätts samman, hur de skall utöva sin myndighet och hur deras befogenheter avgränsats.

Någon kanske invänder att en sådan beskrivning endast är formell. Men regeringsformens position som statsstyrelsens fundament följer också av att demokratin i stora samhällen i praktiken inte kan utspela sig ”på torget” utan något slag av normering. Det måste finnas regler som anger hur man i händelse av oenighet skall kunna fatta beslut.

Det är därför befogat att karaktärisera även svensk demokrati som konstitutionell. Om man utnyttjar språkbruket i Norges grundlag skulle styrelseskicket kunnat beskrivas som en inskränkt demokrati. Till sitt innehåll är de båda uttrycken identiska. Eftersom det senare är mer provocerande är det också mer tankeväckande.

Svensk demokrati är i allt väsentligt indirekt. Det representativa systemets främsta beslutsorgan är riksdagen, vars position vilar på regeringsformen. Riksdagens medlemmar väljs av röstberättigade medborgare i enlighet med det valsätt som anges i regeringsformens tredje kapitel. Bindande beslut kan endast fattas enligt de bestämmelser som återfinns i regeringsformens kapitel 4 samt i kapitel 8 och framåt. Beslutens innehåll måste ligga inom de gränser som bland annat följer av de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna. De måste dessutom beakta de omfattande begränsningar av riksdagens handlingsfrihet som följer av Sveriges förhållande till andra länder.

Historiskt sett har övergången till ett parlamentariskt styrelsesätt utvidgat riksdagens, och därmed den representativa demokratins, utrymme i förhållande till den verkställande makten. I varje fall när det gäller det formella statsskicket har den motvikt till riksdagens makt, som tidigare låg i kravet på enighet mellan den lagstiftande och den verkställande makten, nu bortfallit. I ett historiskt perspektiv innebär det att ett av de centrala arrangemangen för att säkra den etablerade konstitutionella ordningen har mist sin tyngd (Elster 1995).

En fråga är om det i stället tillkommit andra former av motvikt mot majoritetens handlingsfrihet, såsom den kommer till uttryck genom den parlamentariska kanalen. Rättsligt sett är svaret jakande, eftersom domstolar och andra offentliga organ sedan 1980 har grundlagsfäst rätt och skyldighet att vägra tillämpa rättsregler som "står i strid med bestämmelse i grundlag" (RF 11:14). I princip är denna lagprövningsrätt ägnad att begränsa riksdagens handlingsutrymme. Bindningen till regeringsformen och andra rättsnormer sätter gränser för lagstiftarens handlingsfrihet.[6]

[6] Utförliga skildringar av bland annat lagprövningsrättens komparativa bakgrund och dess legitimitet i ett demokratiskt styrelseskick återfinns i Smith 1993, Nergelius 1996 och Holmström 1998.

Dessa gränser tar först och främst sikte på grundläggande fri- och rättigheter, men omfattar också åtskilliga frågor av betydelse för fördelningen av uppgifter mellan offentliga organ, bland annat kravet att många beslut skall fattas av riksdagen, och av processuell karaktär. Inom alla dessa områden måste domstolarnas roll förstås i ljuset av synen på deras plats i ett statsskick som lägger mycket stor vikt vid majoritetsstyrelse och flertalets handlingsfrihet.

Domstolarna och regeringen 1: normprövningsrätt

Förhållandet mellan domstolar och regering i Sverige präglas av den historiska traditionen att centralisera verkställande och dömande uppgifter under kungamakten. Ett egenartat uttryck för denna sedvänja finns i en av regeringsformens få bestämmelser som går tvärs emot "maktföreningen" under riksdagen som "folkets främsta företrädare" (RF 1:4).

Bestämmelsen om normprövning (RF 11:14) ger "domstol eller annat offentligt organ" befogenhet att underlåta att tillämpa en föreskrift som står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Befogenheten gäller också när föreskriften har beslutats av riksdagen eller regeringen. Men i detta fall gäller bestämmelsen endast när "felet är uppenbart". En domstol kan därför mycket väl komma fram till att grundlagen har kränkts, men att den ändå tvingas acceptera den underordnade föreskriften därför att kränkningen inte framstår som uppenbar.

Det är lätt att inse att den speciella legitimitet som är förknippad med *riksdagen* som landets högsta folkvalda organ ställer lagprövningsrätten inför utmaningar av en annan karaktär än när det gäller beslut som fattats av andra offentliga organ; vi återkommer senare till denna aspekt. Men tanken att ge *regeringen* samma privilegierade ställning i förhållande till domstolarna kräver en närmare kommentar.

I andra europeiska länder är det brukligt att behandla domstolarnas kontroll av regeringar och parlament som skilda och relativt fristående frågor. Huvudregeln är att regeringsbeslut, när vanliga processkrav är uppfyllda, kan föras inför domstol för att få prövat om de ligger inom de gränser som bildas av de rättsreg-

ler vilka regeringen är bunden av. Domstolarna gör då sin bedömning efter ungefär samma regler som gäller när de utövar sin kontroll över andra delar av den verkställande makten.

Den svenska regeringen har det gemensamt med sina motsvarigheter i andra västländer att den är bunden av lagen. En av statsskickets grunder är att den offentliga makten skall utövas under lagarna. Av bestämmelsen om lagprövning följer att statens organ också är bundna av grundlagarna, bortsett från befogenheten att ändra dem. Regeringen är därför bunden av såväl grundlag som vanlig lag och domstolar har därmed en rättslig grund att pröva regeringsbeslut.

Det finns dessutom starka skäl som talar för att det finns behov av en sådan kontroll. Att det är regeringen som första instans som fattar beslut som rör myndighetsutövning gentemot enskilda individer, företag etc, måste tolkas som att dessa beslut är särskilt betydelsefulla. Det ger ett motsvarande behov av att kunna få de rättsliga aspekterna prövade av en domstol. I de fall regeringsbesluten fattats efter överklagande aktualiseras den grundläggande principen att en överprövning inom förvaltningen inte avskär möjligheten att senare kunna få de rättsliga sidorna av regeringsbesluten prövade av en oberoende domstol. Prövningen av lämplighetsfrågor återkommer vi till senare.

Mot denna bakgrund är det föga förvånande att den allmänna lösningen i dagens Europa är att domstolarna går ungefär lika långt i att överpröva myndigheternas tolkning av gällande rätt oberoende av om beslutet har fattats av regeringen eller någon annan, lägre myndighet. Det är svårt att finna något skäl till att ålägga domstolarna att vara lika restriktiva i sin granskning av regeringen som de enligt en allmänt accepterad uppfattning bör vara i förhållande till parlamentet.

Enligt den svenska regeringsformen gäller emellertid det motsatta. Regeringen ges en lika privilegierad ställning som riksdagen. Dessa två statsorgan är emellertid inte likställda i rättsligt hänseende. För den lagstiftande församlingen gäller framför allt den begränsning i handlingsfriheten som följer av grundlagarna. För regeringen tillkommer dessutom bundenheten av hela den övriga lagstiftningen. Den faktiska konsekvensen är att den svenska regeringens privilegium i förhållande till domstolarna är långt

mer omfattande än det som riksdagen åtnjuter. Regeringen har dessutom en mer skyddad ställning än återstoden av den offentliga förvaltningen.

Medan det sålunda finns goda skäl för att domstolar bör vara återhållsamma med att påtvinga det folkvalda parlamentet sin uppfattning i konstitutionella frågor är det svårt att argumentera för att regeringen, inom ramen för ett parlamentariskt styrelsesätt som det svenska, skall åtnjuta samma frihet i förhållande till grundlagens bud.

Redan regeringsformens formulering att den offentliga makten utövas under lagarna anger den konstitutionella huvudregeln. Rättsstatens kännetecken är att domstolar skall kunna tillämpa denna regel överallt där inte andra tungt vägande skäl talar emot. Skulle regeringen finna att domstolarna fattar olyckliga beslut har den alltid möjligheten att föreslå riksdagen att ändra lagarna.

Därför har regeringen egentligen mindre behov av "skydd" mot domstolarna än andra organ. Det är ju inte domstolarna, utan riksdag och regering som har sista ordet om vilka regler som skall gälla i framtiden. Däremot är det domstolarna som skall ha sista ordet om hur gällande rätt skall tillämpas. Principen om en lagbunden förvaltning väger här tyngre än önskan att regeringen i enskilda ärenden skall stå över lagen. Regeringens politiska karaktär är därför inget avgörande skäl att ge den större frihet i rättsliga frågor än andra offentliga organ.

Återigen framstår den säregna svenska traditionen med statsmaktens koncentration som den enda rimliga förklaringen till regeringens privilegierade ställning. Den som betraktar Sverige utifrån kan svårligen dra någon annan slutsats än att denna förklaring är otillräcklig som försvar för ordningen. Det är anmärkningsvärt att regeringens särställning så lite uppmärksammats i svensk debatt (jfr Bengtsson 1998, s. 57).

Domstolarna och regeringen 2: rättsprövning

Fram till helt nyligen har huvudregeln i svensk rätt varit att den som fått sin sak avgjord av regeringen inte haft möjlighet att få beslutet prövat av något av regeringen oberoende organ. Reger-

ingsrätten som högsta förvaltningsdomstol skulle ha varit ett sådant naturligt forum.

Denna situation måste förstås i sitt historiska sammanhang. Regeringen och Regeringsrätten har haft nära förbindelser, vilket redan ordet skvallrar om. Regeringsrätten inrättades 1909 med syftet att ta hand om vissa överklaganden som tidigare behandlats av regeringen, som länge officiellt betecknades Kungl. Maj:t. Det var aldrig aktuellt att låta det nya kollegiet avgöra ärenden som beslutats av regeringen som första instans. Det framstod över huvud taget som främmande att låta den nya avdelningen för överklaganden lägga sig i regeringens egen verksamhet.

Situationen förblev i allt väsentligt oförändrad ända till i början av 1980-talet. Då kom Europadomstolens dom i det uppmärksammade Sporrong–Lönnroth-målet[7] att utmana den svenska självförståelsen. Ärendet följdes av flera liknande och det stod snart klart att en ordning där regeringsbeslut, och många andra myndighetsbeslut, inte kunde underkastas rättslig prövning stod i strid med rätten att gå till domstol, som finns inskriven i artikel 6 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter (Danelius 1997, s. 125 f). Inget annat av Europarådets medlemsländer har på denna punkt utsatts för en så strid ström av fällande domar. Sveriges särställning kan visserligen förklaras av historiska skäl. Historien utgör dock inte något tillräckligt försvar för dagens situation.

Under senare år har Sverige tagit viktiga steg bort från detta historiska arv. Principiellt betydelsefull är lagen om rättsprövning om vissa förvaltningsbeslut (SFS 1988:205, se t.ex. Warnling-Nerep 1991).[8] Denna ger möjlighet för Regeringsrätten att pröva om

[7] Dom 1983-09-23, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 5288. Målet rörde verkningarna av långvariga expropriationstillstånd och byggnadsförbud avseende de klagandes fastigheter.

[8] För den terminologiska klarhetens skull sammanfattas här några skilda begrepp. *Normprövning* är när domstolar eller annat offentligt organ prövar om en föreskrift därför att den står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning och vägrar tillämpa den när fel konstaterats (RF 11:14). När föreskriften är en lag, dvs. beslutad av riksdagen, används termen *lagprövning*. Med *rättsprövning* avses den särskilda form av överklagande som begränsar domstolens kompetens till laglighetsprövning; möjligheten gäller vissa förvaltningsmyndigheter och vissa förvaltningsärenden som beslutats av regeringen. *Laglighetsprövning* begränsar domstolarnas kompetens på motsvarande sätt; genom exempelvis kommunalbesvär kan en kommunmedlem överklaga ett beslut till förvaltningsdomstol för att få prövat om kommunen överträtt sina rättsliga befogenheter.

vissa förvaltningsbeslut hos regeringen ”strider mot någon rättsregel”. Om domstolen kommer fram till att så är fallet, och om det inte är uppenbart att felet saknar betydelse, skall den upphäva regeringens beslut och sända tillbaka ärendet för ny behandling. Rättsprövning har också börjat få betydelse i praktiken.[9]

Med rättsprövningen har grundlagens princip om att all offentlig makt utövas under lagarna fått större betydelse också för regeringen. Därmed har den svenska rättsstaten i detta avseende hamnat mer i linje med normalsituationen i övriga Europa (se t.ex. Vedel och Delvolvé 1990, s. 505 f).

Processen fram till reformen tog emellertid lång tid och skedde endast motvilligt. Ändringen gick heller inte längre än vad som ansågs nödvändigt för att Sverige inte ånyo skulle dömas för brott mot kravet på tillgång till oberoende domstol i frågor av betydelse för ”civil rights” enligt Europakonventionen (Warnling-Nerep 1993). Därför framstår det ingalunda klart att Sverige uppgivit sin traditionella syn på politikens överhöghet över lagen.

Omvänt kan en del betrakta ordningen med rättsprövning som olycklig därför att den begränsar domstolskontrollen till att gälla ”om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel”. Domstolen får också nöja sig med att upphäva lagstridiga beslut i stället för att själv fatta det avgörande beslutet i saken. Anmärkningsvärt nog är huvudregeln fortfarande att sådana gränser inte gäller för flertalet mål som förvaltningsdomstolarna avgör. Då dras ingen gräns mellan det överklagade beslutets laglighet och dess lämplighet, vilket annars görs i Europa. I Sverige kan förvaltningsdomstolarna pröva båda sidor av beslutet. I detta avseende har förvaltningsdomstolarna samma befogenhet som överklagandeinstanserna inom förvaltningen själv.[10]

Även på denna punkt har Sverige en svagt utvecklad medvetenhet om vad som är en normal, och önskvärd, arbetsfördelning mellan å ena sidan regeringen och förvaltningen och å andra si-

[9] Ett uppmärksammat exempel är det fall 1997 där Regeringsrätten upphävde ett regeringsbeslut att som en del av Norra länken-projektet tillåta byggandet av en tunnel genom nationalstadsparken i Stockholm. Domstolen ansåg att regeringsbeslutet stred mot naturresurslagen. RÅ Ref. 1997:18.

[10] Under rättsinstitut såsom *kommunalbesvär* (se nedan) och *utdömande av vite* (se t.ex. Lavin 1989, s. 135 f) gäller andra regler.

dan förvaltningsdomstolarna. Det råder ett betydande avstånd mellan situationen i Sverige och normalsituationen i andra europeiska länder när det gäller principiell uppfattning. Sverige lägger särskild vikt vid att skydda regeringen gentemot domstolarna.

Utifrån sett framstår det som klart att även den svenska regeringens beslut måste grundas på lag och hålla sig inom lagens gränser. Denna tanke kommer också till uttryck i regeln om att den offentliga makten utövas under lagarna. Därmed följer också att respekten för denna princip måste kunna säkras genom oberoende domstolar. Dessa tankar har dock haft påfallande svårt att slå igenom i svensk debatt.

Oberoende domstolar härleder en väsentlig del av sin legitimitet ur plikten att grunda sina avgöranden på rättsregler som fastställts av politiskt ansvariga organ. Så långt möjligt skall domstolsutslag alltså kunna föras tillbaka till grundlagen och andra lagar.[11] Ett demokratiskt grundat försvar för domstolskontroll över riksdagens beslut måste alltså bygga på att dess bas är generellt verkande normer som fastställts av andra (Smith 1993, s. 446 f; Smith 1995b). Även domstolskontroll av regeringsbeslut måste ta fasta på att säkra legaliteten, dvs. att fastställa om ”avgörandet i ärendet” strider mot det som rättsprövningslagen beskriver som ”någon rättsregel”.

I rättssystem med en civilrättslig tradition, såsom i Sverige och flertalet andra europeiska länder, har de flesta rättsregler som domstolarna är satta att värna skapats genom formella beslut av organ som, direkt eller indirekt, är ansvariga inför det folk som den offentliga makten utgår från. Åtskilliga rättsregler har förvisso växt fram genom rättspraxis och på andra icke lagbaserade sätt, bland annat som följd av att all lagtolkning förutsätter ett skapande element och ett arbete med att fylla ut luckor i den befintliga lagstiftningen. Men här kan kopplingen tillbaka till den politiskt ansvariga nivån bygga på att sådana rättsregler bara gäller så länge de inte ändrats eller upphävts genom bestämmelser i grundlag eller lag.

---

[11] För ordningens skull bör påpekas att denna utgångspunkt måste tillföras åtskilliga nyanser, bland annat det skapande element som alltid ligger mellan en text och dess tillämpning på givna fakta.

Så länge som domstolarna efter bästa förmåga håller sig innanför sådana gränser kan deras kontroll över beslut av andra offentliga organ svårligen kritiseras för att vara odemokratiska. En sådan kritik skulle i själva verket innebära att regeringsformens princip om att den offentliga makten utövas under lagarna också betraktas som odemokratisk. Denna tankegång saknar stöd i regeringsformen. Tvärtom härstammar lagen själv ur den offentliga makten, som ju utgår från folket. I detta perspektiv råder ingen motsättning mellan folksuveränitet och lagbundenhet. Näst efter grundlagen är lagen den demokratiska rättsstatens högsta uttryck. Hur skulle det då kunna vara odemokratiskt att medverka till att förverkliga den?

En aspekt av principen om lagbunden myndighetsutövning är att lagen skall åtlydas även när den bestämmer att vissa frågor skall avgöras av regeringen eller något annat offentligt organ. I den moderna förvaltningsstaten är sådana bestämmelser relativt vanliga. Lagstiftningen innebär att åtskilliga beslut kan fattas på starkt skönsmässiga grunder, exempelvis om något anses "skäligt". I sådana fall är det, i flertalet europeiska länder, domstolarnas uppgift att se till att besluten ligger innanför de gränser som följer av de rättsregler som myndigheten är bunden av. Det beslutande organet fyller emellertid självt det utrymme för valfrihet som återstår.

Det som ofta omtalas som förvaltningens diskretionära skön måste utövas under ansvar inför politiska organ; här bortses då från tjänsteansvaret. Om domstolarna hade möjlighet att överpröva även denna sida av regeringsbesluten skulle kontrollen behöva grundas på något annat än de rättsregler som binder regeringen. I sista hand skulle domstolarna behöva utgå från sin egen bedömning av beslutets rimlighet och lämplighet. Men varken personligt eller yrkesmässigt har en domare bättre möjlighet än exempelvis ett statsråd att avgöra sådana frågor. Tvärtom bidrar domstolarnas oberoende till att de är mindre ägnade att göra sådana skönsmässiga bedömningar av regeringsbeslut. Politiska lämplighetsfrågor som lagen överlämnat till regeringen avgörs bäst under politiskt ansvar.

Mot denna bakgrund framträder ordningen med rättsprövning av regeringsbeslut som nödvändig om principen om lagbunden

maktutövning skall tas på allvar. Ordningen borde utvidgas till att gälla alla frågor om rättsliga gränser för regeringens myndighet gentemot enskilda. Inom ett så viktigt område är det inte tillräckligt att försvara den traditionella ordningen med en hänvisning till traditionen själv. Några andra hållbara försvar är svåra att urskilja.

Det är däremot inte önskvärt att utvidga den svenska huvudregeln, dvs. domstolskontroll av beslutens alla sidor, också till regeringen. Tiden har nu kommit att också närmare uppmärksamma den europeiska normalordningen, som innebär att domstolarna endast granskar myndighetsbeslutens laglighet, men inte deras lämplighet. I detta perspektiv är det rättsprövningslagens system som framstår som försvarbart, däremot inte Sveriges egenartade system att förvaltningsdomstolarna kan pröva alla sidor av överklagade beslut. Detta blir ämnet för nästa avsnitt.

Domstolarna och förvaltningen: är förvaltningsdomstolarna för starka?

Den föregående diskussionen om förhållandet mellan domstolarna och regeringen hade som tema att domstolarnas ställning i den svenska rättsordningen traditionellt har varit svag. Rättsprövningens nya modell ger nu anledning att diskutera om förvaltningsdomstolarnas roll i Sverige kanske har varit för stark.

Den som närmar sig allmän förvaltningsrätt i Sverige från andra europeiska länders horisont finner att läroböckerna i hög grad koncentrerar sig på processuella ting. För svenska förvaltningsjurister är frågan hur förvaltningen skall göra för att förbereda och fatta beslut och vilka regler som gäller vid överklagande av dessa beslut (se t.ex. Strömberg 1998).

Denna inriktning står i skarp kontrast till motsvarande böcker både i Norge och i andra europeiska länder med så olika rättstraditioner som England och Frankrike.[12] Där lägger de förvaltningsrättsliga läroböckerna mycket stor vikt vid frågor som gäller

[12] Ang. Norge: Eckhoff och Smith, 1997 kap. 11–12, England: Wade och Forsyth 1994, parts III, IV och Frankrike: Vedel och Delvolvé 1990, 1, s. 442 f och 2, s. 290 f.

förvaltningens materiella befogenheter, dvs. vilka beslut som kan fattas, vilket innehåll de kan ha och vilka rättsliga gränser som förvaltningen måste hålla sig inom.

Alla dessa länder hyllar principen om en lagbunden förvaltning, ofta omtalad som legalitetsprincipen. Det finns åter anledning att citera den svenska regeringsformen, med dess formulering att den offentliga makten utövas under lagarna. Hur kan denna princip då tilldra sig så liten uppmärksamhet i litteraturen om svensk offentlig rätt?

Orsaken är uppenbart att legalitetsprincipen spelar liten eller ingen roll vid de flesta former för överklagande av svenska förvaltningsbeslut. När besluten prövas av högre förvaltningsorgan tar man som regel fasta på alla sidor av saken. Både rättsliga fel och oenighet om vad som är lämpligt och rimligt kan alltså läggas till grund för att åsidosätta det ursprungliga beslutet. Klagoinstansen har också möjlighet att ersätta beslutet med ett annat som den själv finner bättre.

Samma utgångspunkt gäller när ett överklagat beslut behandlas av förvaltningsdomstolarna. På samma sätt som Regeringsrätten har länsrätter och kammarrätter helt enkelt trätt in i klagoinstansens roll. Denna tradition fullföljdes så sent som 1998, då rätten att överklaga till förvaltningsdomstol i stället för högre förvaltningsmyndighet sent omsider infördes som huvudregel.[13]

På detta sätt har de svenska förvaltningsdomstolarna fått i stort sett samma roll vid överklaganden som högre förvaltningsorgan och regeringen. Därmed blir det föga intressant att dra en linje mellan frågor som gäller de rättsliga gränserna för förvaltningens befogenheter och frågor som gäller användandet av befogenheten att göra lämplighetsavvägningar inom de gränser som följer av lag och rätt. Utanför några områden, närmare bestämt rättsprövning, kommunalbesvär och utdömande av vite, kan domstolarna överpröva hela beslutet och synes i stor utsträckning också göra så.

Huvudregeln att domstolarna kontrollerar både laglighet och lämplighet i förvaltningsbeslut avviker starkt från mönstret i övriga Europa. Där är den normala ordningen att de domstolar som

---

[13] Förvaltningslagen § 22a, SFS 1998:386; prop. 1997/98:101.

har till uppgift att kontrollera den offentliga förvaltningen skall döma efter rättsregler som andra har fastställt. De skall upphäva beslut som ”strider mot någon rättsregel”, för att citera den svenska rättsprövningslagen. Inom de gränser som därmed dras upp för den offentliga maktutövningen är det regeringens och förvaltningens sak att avgöra när och på vilket sätt som de vill utnyttja de befogenheter som följer av lagen.

Enbart det faktum att den svenska ordningen avviker från många andra länder utgör i sig ingen invändning. Långt viktigare är att den förhärskande arbetsfördelningen mellan domstolarna och den verkställande makten i Europa vilar på centrala principer om oberoende domstolars roll i ett demokratiskt samhälle.

Den svenska, historiskt betingade, ordningen går däremot långt i riktning mot att likställa förvaltningsdomstolar med andra delar av den verkställande makten. Det är betecknande att förvaltningsdomstolarna fram till 1974 års regeringsform räknades som förvaltningsmyndigheter snarare än domstolar (Lavin 1972). Detta synsätt riskerar att pervertera uppfattningen om oberoende domstolar i förhållande till regeringen och förvaltningen. När domstolarna får i uppgift att sköta ungefär samma uppgift som de organ som de skall kontrollera, kan det bli svårt att försvara en särskilt oberoende ställning för domstolarna.

Som redan påpekats ger den nuvarande regeringsformen ett tydligt uttryck för den svenska traditionen att likställa domstolar och förvaltningsmyndigheter. Mycket talar för att detta särdrag bildar ett problem för domstolarnas legitimitet i ett demokratiskt samhälle och därmed för domstolarna själva. Paradoxalt nog härrör problemet ur det faktum att de svenska förvaltningsdomstolarna rättsligt sett är för starka.

Förvaltningsdomstolarnas möjlighet att träda in i förvaltningens ställe utgör måhända inte ett så stort problem i förhållande till de myndigheter som åtnjuter självständighet i sin myndighetsutövning. Ämbetsverkens och domstolarnas ställning kommer här att likna varandra. Inom dessa områden har domstolarna i uppgift att pröva beslut som fattats av myndigheter som i princip har ungefär samma självständighet i förhållande till politiska organ som domstolarna själva.

På just denna punkt ger den nedärvda ordningen Sverige viss

rätt att hävda att systemet med oberoende domstolar som träder in på de oberoende förvaltningsmyndigheternas plats inte erbjuder så stora problem i förhållande till de allmäneuropeiska principerna om arbetsdelningen mellan domstolar och förvaltning. Men man måste då bortse från att förvaltningsmyndigheterna besitter fackkunskaper och lokalkännedom som domare vanligen saknar. Dessutom förutsätter resonemanget att förvaltningsdomstolarna avskärmas från de former av styrning i annan form än genom generellt verkande rättsregler, som förekommer gentemot de statliga förvaltningsmyndigheterna.

Problemet blir dock annorlunda när förvaltningsdomstolar satts att kontrollera organ med särskild politisk legitimitet; det kan gälla exempelvis regeringen och kommunstyrelser. Just dessa utövar sin makt i kraft av lagstiftning som tilldelar dem en särställning genom sin demokratiska förankring. En viktig sida av sådan lagstiftning är friheten att välja lösning inom de rättsliga gränser som gäller vid varje tidpunkt. Denna makt skall utövas under det politiska ansvar som sådana organ är underkastade. Oberoende domstolar är föga ägnade att fylla denna uppgift.

Med detta perspektiv på förhållandet mellan domstolar och regering är det lättare att förstå varför Sverige dröjde så länge med att låta Regeringsrätten överpröva regeringsbeslut. Som vi sett är det svårt att acceptera att det inte skall finnas några möjligheter att pröva om regeringen hållit sig inom lagens gränser. Men de principer som ligger till grund för arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning i flertalet europeiska länder gör det inte lättare att godta att en domstol prövar de delar av regeringsbesluten som är av skönsmässig karaktär. När lagen ger viss frihet att välja mellan olika resultat är det därför att valfriheten skall utövas under det särskilda politiska ansvar som åvilar regeringen.

Det är rimligt att anta att en del av motståndet mot domstolskontroll över regeringsbeslut grundas på sådana överväganden (ett exempel är Holmström 1998, s. 15). I den mån valet står mellan ett system där oberoende domare kan sätta sitt eget godtycke i regeringens ställe och ett system där regeringens ord i lämplighetsfrågor är det slutliga, finns det goda grunder att välja det senare alternativet. Det skulle i så fall innebära att en historiskt betingad ordning som rättsligt sett gör förvaltningsdomstolarna vä-

sentligt starkare än i andra europeiska länder kan visa sig stå i vägen för att de fullt ut skall kunna spela den roll som normalt tillkommer oberoende domstolar i en demokratisk rättsstat.

I detta perspektiv representerar införandet av rättsprövningens modell ett steg i riktning mot bättre balans mellan regeringen och domstolarna. Det är i och för sig korrekt att begränsningen av domstolskontroll till frågan om regeringen håller sig inom rättsreglernas gränser, reducerar förvaltningsdomstolarnas makt i förhållande till utgångspunkten att domstolarna har möjlighet att granska alla sidor av det överklagade beslutet. Men i ett större perspektiv kommer detta steg antagligen att stärka deras ställning.

Förvaltningsdomstolarna och kommunerna

Motsvarande resonemang kan föras när det gäller förvaltningsdomstolarnas kontroll över beslut av kommunernas folkvalda organ, såsom kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Även här måste man beakta maktutövningens speciella grundval. Det är rimligt att oberoende domstolar endast träder in i frågor som gäller tolkning och tillämpning av de rättsregler som förvaltningen är bunden av. Valfriheten inom lagens gränser utövas bäst av förvaltningsorganen själva.

Det är inte orimligt att anta att det som betecknats som kommunernas ”domstolstrots” (Warnling-Nerep 1995) delvis måste förstås mot bakgrund av förvaltningsdomstolarnas befogenhet att överpröva kommunernas bedömningar av vad som är lämpligt och skäligt. Deras position skulle varit en annan om domstolarna i princip, liksom i andra europeiska länder, måste nöja sig med att pröva om skönsbedömningarna ligger inom lagens yttre gränser.[14]

Eftersom den offentliga makten skall utövas under lagarna finns det inget som säger att exempelvis kommunernas verksamhet skall utövas utan att dess förhållande till lagstiftningen bör

---

[14] I rättspraxis och offentlig debatt har rätten till bistånd till ”skälig levnadsnivå” enligt socialtjänstlagen (1980:620) § 6 st. 2, som den löd före 1997 (SFS 1997:313), spelat en viktig roll som exempel på den oklara gränsen mellan laglighet och lämplighet. Om bakgrund och praxis, se Esping 1994, s. 193 f.

kunna prövas av oberoende domstolar. Just i denna relation ger kommunstyrelsens speciella politiska legitimitet inget tungt argument i motsatt riktning.

Denna utgångspunkt stämmer med den grundlagsfästa principen att reglerna om kommunernas befogenheter och åligganden skall fastställas genom lag (RF 8:5). Även Europarådets konvention om lokal självstyrelse, som Sverige anslutit sig till, bygger på principen om kommunal självbestämmanderätt inom de gränser som lagen sätter.

Däremot blir det då svårt att acceptera en central roll för oberoende domare i uppgiften att avgöra vilka av flera lagliga möjligheter som är lämpliga. Sådana avgöranden bör överlåtas till kommunerna själva.

Det dilemma som finns inbyggt i det svenska systemet kan endast upplösas genom en åtskillnad mellan laglighet och lämplighet. Här kan rättsprövningslagen få betydelse som utgångspunkt för en mer generell reform.

En sådan ändring skulle i förstone medföra en minskning av förvaltningsdomstolarnas uppgifter jämfört med i dag. Men en sådan förändring skulle samtidigt föra den svenska rättsordningen närmare en princip för demokratiska statsskick som innebär att offentlig makt bygger på lagen och måste utövas inom de gränser som följer av lagen. Innanför dessa gränser skall den offentliga makten, direkt eller indirekt, utövas under politiskt ansvar.

I ett sådant system uppstår inget principiellt problem om oberoende domstolar bevakar att kravet på lagbundenhet är uppfyllt och att lagens gränser inte överskrids. Så länge domstolarna håller sig till sådana frågor kan de verka med full kraft. Deras roll blir däremot betydligt mer prekär när de också skall pröva lämpligheten i förvaltningsbeslut. En annan forskare har konstaterat att ”förvaltningsdomstolarna på en rad områden genom prejudicerande domar i väsentliga avseenden har fått en roll i politikens implementering som ligger väldigt nära, eller inkräktar på, folkstyrelsens monopol ... att utforma den offentliga maktens innehåll” (Esping 1994, s. 39).

Den skepsis mot ”konservativa domare” som stundom kan spåras i svensk debatt blir också mindre befogad om domstolarna inskränker sig till en granskning av huruvida de politiskt ansvari-

ga organen håller sig inom rättsliga gränser. Under i övrigt lika villkor får en sådan skepsis större kraft ju vidare utrymme det finns för domstolarna att själva skapa rätt. En begränsning av förvaltningsdomstolarnas befogenhet till att endast granska rättsenligheten i kommunernas verksamhet skulle därför paradoxalt nog kunna öka domstolarnas legitimitet och därmed också deras styrka.

Det är i detta sammanhang viktigt att erinra sig att laglighetskontroll av de kommunala besluten redan i dag spelar en viktig roll. Enligt kommunallagen har varje kommunmedlem möjlighet att påkalla laglighetsprövning, av hävd kallat kommunalbesvär, genom att låta en förvaltningsdomstol pröva om kommunen överträtt sina rättsliga befogenheter. Domstolen kan upphäva, men inte ändra beslutet. Den klagande behöver inte själv vara berörd part i målet, vilket annars krävs för att få sin sak rättsligt prövad. Kommunalbesvären är en form av *actio popularis* (medborgartalan).

I praktiken förefaller kommunalbesvär spela en mer undanskymd roll än förvaltningsbesvären, vilka ger domstolarna möjlighet att pröva såväl lämplighet som laglighet. Vid förvaltningsbesvär har domstolen också befogenhet att ändra det kommunala beslutets materiella innehåll.

Kommunalbesvären ger ett positivt tillskott till rättsstaten Sverige. Denna form för laglighetsprövning av kommunala beslut kan bidra till arbetet att bygga starka "rättskommuner" och därmed befästa den lokala självstyrelsens legitimitet. Laglighetsprövning kan bidra till respekten för lag och rätt utan att öppna vägen för omfattande domstolsingrepp i kommunernas handlingsfrihet *inom* lagens gränser. I motsats till förvaltningsbesvären, som ger domstolarna utrymme att underkänna kommunernas användning av sin handlingsfrihet, innebär laglighetsprövning inget ingrepp i principen om lokal självstyrelse. På denna punkt, dvs. laglighetsprövning, ligger Sverige närmare den gängse ordningen i Europa än systemet med domstolskontroll av förvaltningsbeslutens lämplighet.

Däremot går principen om medborgartalan, regeln att varje kommunmedlem kan anföra kommunbesvär, längre än i många andra länder. Det är viktigt att slå vakt om denna kombination av medborgartalan och laglighetskontroll.

Gränsen mellan laglighet och lämplighet

Det råder ingalunda någon skarp gräns mellan legalitet och lämplighet. Tvärtom vittnar såväl praxis som litteratur i de flesta av Europas länder om att gränsdragningen kan vara komplicerad (Eckhoff och Smith 1997, kap. 12). Gränsen brukar också utvecklas över tid, i takt med ändringar i lagstiftningsteknik och i synen på hur gränsen *bör* dras. Detta gör det emellertid inte mindre viktigt att tillse att det vid varje tidpunkt *finns* en gräns. Eftersom gränsdragningen härleds ur viktiga principiella hänsyn, som har giltighet även i Sverige, är det också viktigt att se till att det *bör* finnas en sådan gräns.

Mot denna bakgrund finns det anledning till större medvetenhet om att uppgifterna måste fördelas på ett sätt som kan göra klart att förvaltningsdomstolar och organ som de skall kontrollera inte är ägnade att fylla samma behov.

Det skulle vara ett positivt led i en sådan utveckling att skära av den historiskt betingade, konstitutionella navelsträngen mellan ”rättskipning” och ”förvaltning”. Men den bild som regeringsformen ännu tecknar på denna punkt behöver i sig själv inte stå i vägen för ökad medvetenhet om behovet av en tydligare ansvarsdelning.

En sådan medvetenhet kunde stimulera arbetet med att dra upp gränsen mellan laglighet och lämplighet med utgångspunkt i svenska förutsättningar och behov (Marcusson 1992). Det skulle då vara möjligt att utgå från den standardformel som Regeringsrätten, i anslutning till rättsprövningslagens förarbeten, använder för att bedöma vad det innebär att ett beslut ”strider mot någon rättsregel”.

> Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågor om beslutet strider mot kravet på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är utformade så att myndigheten har en viss handlingsfrihet vid sitt beslutsfattande omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (Lavin 1995, s. 150).

Denna formel är nära besläktad med den europeiska standarden på området. Om den utnyttjas till fullo kommer den att ge domstolarna en vidsträckt befogenhet att överpröva beslut av regering och förvaltningsmyndigheter. Men den är inte obegränsad. Befogenhetens närmare omfång bestäms av lagstiftningens form och innehåll vid varje tidpunkt. Det är den lagstiftande makten som har sista ordet i arbetet med att, för framtiden, utvidga eller begränsa regeringens och förvaltningens valfrihet inom lagens gränser.

Endast i de fall då lagen inte lämnar något handlingsutrymme blir det möjligt att pröva alla sidor av beslutet. I den moderna förvaltningsstaten är detta dock inte något dominerande drag. Lagen lämnar vanligen ett större eller mindre rum för lämplighetsbedömningar. Domstolskontrollen kommer då, i ett system av rättsprövningslagens typ, inte alls att bli allomfattande, och den bör heller inte vara så. När beslutet ryms inom den rättsligt bestämda handlingsfriheten är det regeringens eller vederbörande myndighets sak att bestämma hur de vill utnyttja denna frihet. Om inte lagen säger något annat blir sådana skälighetsbedömningar inte underkastade domstolskontroll.

Återigen finns det anledning att dra den paradoxala slutsatsen att domstolarna bör försvagas i ett avseende för att de skall stärkas i ett annat. I dag bidrar deras makt att ändra förvaltningsmyndigheternas lämplighetsavgöranden till att försvaga domstolarnas ställning. En koncentration till laglighetsaspekten skulle stärka deras legitimitet i det demokratiska styrningssystemet.

Domstolarna och riksdagen

Erkännandet av normprövningsrätten i den nuvarande regeringsformen (RF 11:14) representerar ett betydelsefullt steg i den svenska rättsstatens utveckling. Steget togs emellertid med många förbehåll; kravet på att felet skall vara ”uppenbart” är bara ett exempel.[15] I rättspraxis har möjligheten att överpröva riksdagsbeslut hittills lämnat få spår (Nergelius 1996).

[15] Ett annat exempel är förarbetenas förutsättning att normprövningen, på alla nivåer, endast får äga rum när den uttryckligen åberopats av någon part eller när det eljest finns ”särskild anledning” att anta att det föreligger en normkonflikt. Jfr Konstitutionsutskottet 1978/79:39, cit. efter Petrén och Ragnemalm 1980.

Under det senaste halvseklet har det utanför Sveriges gränser ägt rum djupgående förändringar på lagprövningsrättens område. Före andra världskriget byggde nästan alla demokratiska länder på uppfattningen om lagens suveränitet som uttryck för allmänviljan (*la volonté générale*). Även i de nordiska länderna har denna tolkning av folksuveränitetstanken haft stark historisk förankring. Utvecklingen i andra demokratiska länder gör att Sverige nu allt mer framstår som ett undantag.

En eller annan form för domstolskontroll av lagstiftningen hör i vår tid till normalordningen i demokratins länder. Härtill kommer framväxten av bland annat EG-domstolen och Europadomstolen för mänskliga rättigheter. I detta ljus framstår lagprövningsrättens införande i regeringsformen 1980 som ett mycket försiktigt steg. Därför är det föga överraskande att debatten under den senaste tjugoårsperioden gått vidare även i Sverige.

Ett av debattens centrala ämnen gäller om det är berättigat att lagstiftningen skall kunna åsidosättas endast när "felet är uppenbart". Bestämmelsen grundas på en strävan att finna den rätta balansen mellan lagstiftare och domare, något som inte är unikt för Sverige. Som tidigare nämnts kan man ifrågasätta att ge regeringen samma privilegier som riksdagen. Däremot finns det goda skäl att ge det högsta folkvalda organet en viss särställning.

Det finns knappast skäl att hävda att lagprövningsrätt skulle vara illegitimt som en del av ett demokratiskt samhälle. Det är inte orimligt att säga att kravet på "uppenbart" grundlagsbrott, i varje fall domstolarnas tillämpning av detta krav, går för långt. I detta sammanhang skulle det emellertid föra alltför långt att gå närmare in i denna debatt (Smith 1993, del VIII; Holmström 1998; Bengtsson 1998).

Ett annat tema i debatten gäller om Sverige behöver en författningsdomstol (t.ex. SOU 1993:40). Man har dock ofta förbisett att detta är en fråga om medel snarare än mål. En blick runt om i världen visar att lagprövningsrätt kan organiseras på många skilda sätt (Smith 1991). Valet av modell bör uppskjutas tills den grundläggande frågan om vad man vill uppnå har fått något svar.

Skulle en svensk författningsdomstol arbeta inom de materiella ramar som i dag följer av RF 11:14? Så länge Sverige håller fast vid kravet att avvikelsen mellan grundlag och lag skall vara up-

penbar skulle en författningsdomstol knappast nå andra slutsatser än i dag. Domarna i dagens europeiska författningsdomstolar rekryteras med särskild hänsyn till deras konstitutionella uppgifter, medan medlemmarna av de allmänna högsta domstolarna har mer juridisk-tekniskt präglad bakgrund (Favoreu 1996). En författningsdomstol skulle därför vara mer befogad om lagprövningsrätten fick större spelrum än i dagens regeringsform.

Huvudfrågan är alltså vilket genomslag man önskar ge grundlagen i förhållande till vanlig lag. Skall domstolar över huvud taget kunna åberopa grundlagen? Den viktigaste skillnaden går mellan länder där grundlagen räknas som en *lag* som används i domstolarnas praxis och länder där grundlagen mer räknas som ett slags förvaltningsstadga som inte kan åberopas av någon domstol (Smith 1997). Det är ingen historisk tillfällighet att den svenska konstitutionen bär namnet ”regeringsform” och inte ”grundlag”. Enligt den svenska grundsynen bör riksdagens lagstiftning slå igenom även om dess förhållande till riksdagens konstitutionella handlingsfrihet ifrågasätts.

Därmed är vi tillbaka till frågan om majoritetsstyrelsen och dess gränser. I Sverige har denna fråga sällan givit anledning till vånda. Ytterst är det olikheterna i ändringsprocedur som gör det meningsfullt att skilja mellan grundlag och lag. I en del länder, såsom USA och Danmark, är proceduren så krävande att det i praktiken nästan är omöjligt att få till stånd en grundlagsändring. I de flesta länder, exempelvis Frankrike och Norge, är processen tyngre än vad som gäller vid ändring i vanlig lag, men långt ifrån så krävande att det är omöjligt att ändra grundlagens text.

I Sverige räcker det som regel att riksdagen beslutar med enkel majoritet två gånger, med mellanliggande val. Det medför i praktiken att grundlagen kan ändras så fort det finns politisk majoritet.

Det innebär att grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna är svagare i Sverige än i många andra länder. Det betyder dock samtidigt att den potentiella konflikten mellan majoritetsstyrelse och domstolsmakt är väsentligt svagare än i länder där grundlagen endast kan ändras med kvalificerad majoritet eller liknande. Om domstolarna skulle komma fram till svar på konstitutionella frågor som det politiska Sverige inte är berett att acceptera, kommer

tolkningen av grundlagens gränser för lagstiftarens handlingsfrihet bara att gälla så länge grundlagen inte ändrats. I detta avseende ligger sista ordet alltså inte hos domaren utan hos den politiska makten.

Det centrala, men ofta förbisedda, budskapet kommer fram i en formulering av en nestor i fransk offentlig rätt: ”författningsdomstolens legitimitet ligger i att den *inte* har sista ordet” (Vedel 1994). Detta gäller självfallet inte i det enskilda fallet, där elementära rättsstatskrav säger att det är domaren som äger sista ordet. Det gäller emellertid i den långt viktigare frågan om vilka konstitutionella normer som skall gälla i framtiden. I Sverige är vägen till grundlagsändring mindre krävande än i många andra länder. Därför innebär lagprövningsrätten endast ett jämförelsevis litet hot mot den politiska majoritetens handlingsfrihet.

Om detta hot redan nu anses vara alltför stort måste det betyda att grundlagen inte tas på större allvar än den politiska majoriteten är beredd att acceptera. Skulle detta vara fallet är det frågan om Sverige är moget för en särskild författningsdomstol.

Sveriges stora möjligheter att korrigera domstolarnas tolkningar genom grundlagsändring kan jämföras med den begränsade makten över de internationella avtal som landet är bundet av. Traktater kan endast korrigeras om alla fördragsslutande parter är överens. Kravet på enhällighet är dramatiskt mycket strängare än de krav som gäller för grundlagsändring i Sverige.

I detta avseende är lagprövningsrätt för nationella domstolar väsentligt lättare att acceptera som en del i ett demokratiskt statsskick än omfattande befogenheter för internationella domstolar ovanför nationalstaterna (Smith 1996). Kontroversiella beslut av domstolarna i Luxemburg och Strasbourg låter sig endast korrigeras om alla deltagande länder är överens om vilka ändringar i traktatverket som är nödvändiga.

Det är en paradox att det politiska Sverige förefaller ha lättare att tolerera konkurrens från de internationella domstolarna än från Regeringsrätten och Högsta domstolen.

Är självständiga myndigheter demokratiskt acceptabla?

Den svenska konstitutionen kännetecknas bland annat av sammanställningen av domstolar och förvaltningsmyndigheter. Diskussionen hittills har framför allt gällt den dömande maktens svaga ställning.

Det går också att dra en annan slutsats. Svenska förvaltningsmyndigheter har relativt stort rättsligt oberoende, särskilt i ljuset av normalmodellen för att organisera förhållandet mellan regering och förvaltningsapparat. Enligt den kontinentala modellen är den statliga förvaltningsapparaten hierarkiskt ordnad under en politiskt och konstitutionellt ansvarig minister. I motsats till den svenska ordningen med självständiga ämbetsverk talar man här ofta om ministerstyrelse.

Det svenska systemet kommer tydligt till uttryck i regeringsformens paragraf att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller kommunernas beslutande organ, får bestämma ”hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tilllämpning av lag” (RF 11:7). Denna princip står i skarp kontrast mot den europeiska ministerstyrelsens modell.

Den svenska ordningen bygger på en åtskillnad mellan styrning i generell form, exempelvis genom lag, och i enskilda fall. Man kan i sammanhanget också erinra om att en annan paragraf på motsvarande sätt stadgar att ingen myndighet får bestämma hur domstol skall döma ”i det enskilda fallet” (RF 11:2). Principen innebär att politisk styrning skall ha generell form.

Regeringsformens stadgande förutsätter ett samband mellan makt och ansvar. Det bidrar till klarhet om hur makten är fördelad. På denna punkt är den svenska konstitutionen fördelaktigt utformad, jämfört med system där den politiskt ansvariga ministern har rättsliga möjligheter att styra verksamheten in i minsta detalj och därmed också bära det fulla ansvaret. I det praktiska livet finns det många gånger ett stort avstånd mellan ministerstyrelsens fasad av politisk potens och de enskilda ministrarnas faktiska maktlöshet inför den enorma mängden av enskilda beslut.

Därmed är inte sagt att de svenska myndigheternas självstän-

dighet är absolut. Redan RF 11:6 säger att statliga förvaltningsmyndigheter som huvudregel lyder under regeringen. Politiskt ansvariga organ kan också ändra reglerna för förvaltningsmyndigheterna och deras verksamhet. Om riksdag och regering anser att praxis är otillfredsställande kan reglerna preciseras, ändras eller helt enkelt upphävas. Så måste det också vara i ett samhälle som vilar på principen om folksuveräniteten som den offentliga maktens grundval.

Här sammanfaller argumentet för lagprövningsrättens demokratiska karaktär med förordet för den svenska åtskillnaden mellan regering och förvaltning. Sverige kan ge ett bidrag till den generella debatten om den politiska styrningens karaktär och dess gränser i enskilda fall. Denna debatt aktualiseras också när det gäller riksbankens självständighet, den lokala självstyrelsen och det växande antalet fristående förvaltningsmyndigheter (exempelvis *administrative tribunals*) i åtskilliga länder med ministerstyrelse.[16]

Det finns flera fördelar med den svenska modellen för avgränsning mot politisk styrning i enskilda fall. En är att det både före och efter ändringar av de rättsregler som skall styra verksamheten, åtminstone i princip, är klart vem som bär ansvar för de enskilda besluten och vem som har ansvaret för de ramar som besluten fattas inom (Smith 1994b). En annan fördel är att lagar och andra generellt verkande normer stärker sin auktoritet som demokratiska styrningsmedel. Uppfattad på detta sätt representerar den svenska modellen på denna punkt stora fördelar jämfört med ministerstyrelse av europeiskt normalsnitt.

Samtidigt innebär dagens betoning på managementtänkande och politisk kontroll att informella styrmedel blir vanligare. Därmed riskerar sambandet mellan makt och ansvar att bli otydligare än vad som är möjligt inom den svenska modellen. Svensk debatt visar att det råder en viss villrådighet om vad den svenska modellen i praktiken innebär. Det är exempelvis oklart om hur principen om att myndigheterna lyder under regeringen (RF 11:6) förhåller sig till bestämmelsen (RF 11:7) om förvaltningsmyndigheternas oberoende (Wennergren 1998).

[16] Eckhoff och Smith 1997, kap. 8 och 33IV; Vedel och Delvolvé 1990, 2, s. 446 f; Wade och Forsyth 1994, kap. 23.

Idealet om ett samband mellan makt och ansvar låter sig endast förverkligas genom en väl utvecklad förståelse för innebörden av den politiska styrningens *form*, exempelvis lag och regeringsbeslut. Det är inte tillräckligt att politiska ”signaler” har ett tillfredsställande innehåll, om de ges en form som inte klargör vem som bär ansvaret för slutresultatet.

Därför borde fördelar och nackdelar med den svenska modellen för uppdelning mellan regering och förvaltning dryftas på nytt (SOU 1993:16). Behovet av sådan debatt ökar som följd av att Sverige genom EU-samarbetet möter många ministerstyrda stater. Sverige avviker visserligen från övriga Europa, men det är denna gång ingalunda säkert att det är Sverige som bör anpassa sig.

Debatten borde utgå från att det kan vara demokratiskt försvarbart att stänga vissa former av politisk styrning. Domstolar och förvaltningsmyndigheter bör åtnjuta ett självständigt och tydligt avgränsat ansvar. Vi står här inför ett av demokratins dilemman. Utan ett visst mått av självständighet kan olika organ inte förverkliga principer såsom lokal självstyrelse, lagprövning och samband mellan makt och ansvar. Samtidigt finns det en skepsis mot att offentliga organ i vissa avseenden är fristående i förhållande till organ med större demokratisk legitimitet.

En första väg ur dilemmat är villkoret att självständigheten aldrig är total. Verksamheten kan alltid underkastas politisk styrning i generell, dokumenterbar och rättsligt bindande form. I den svenska modellen är det bara styrning i enskilda fall som är utesluten.

Denna väg leder in på en annan. Diskussionen måste bygga på den grundläggande konstitutionella utgångspunkten att lagen, näst efter grundlagen, är demokratins högsta uttryck. Därtill kommer att både grundlag och vanlig lag kan ändras på ett förutbestämt sätt. Om en självständig myndighet börjar använda sin makt på ett sätt som inte avsetts kan riktningen korrigeras genom en ändring av de generella normerna. Dessutom tillkommer andra möjligheter såsom att öka eller minska de ekonomiska resurserna och att ändra eller avlägsna administrativa strukturer.

Mot denna bakgrund är det svårt att göra gällande att maktutövning inom de rättsligt givna ramarna skulle vara odemokratisk.

Visserligen inskränks de formella möjligheterna för politiska ingrepp i enskilda fall, i varje fall så länge reglerna är oförändrade. Men styrning i smått har ingen högre demokratisk valör än styrning i stort. I varje fall måste eventuella vinster av att kunna styra i enskilda fall vägas mot de fördelar som kan uppnås genom att begränsa denna möjlighet.

Den svenska modellen med självständiga förvaltningsmyndigheter erbjuder betydande fördelar. Den ger bättre möjligheter att förverkliga principen om ett tydligt samband mellan makt och ansvar. Rätt tillämpad kan den bidra till att ge de allmänna valen större genomslagskraft.

4 Ett offentligt europeiskt rum i Sverige?

Eftersom demokrati bygger på fri åsiktsbildning måste det finnas ett forum för samtal och erfarenhetsutbyte. Ett fungerande offentligt rum förutsätter sakkunskap, ömsesidig dialog mellan medborgare och förtroendevalda och kontinuerlig debatt som inte styrs av tillfälliga och kortvariga modeämnen.

Ansvaret för att det offentliga rummet faktiskt fungerar enligt dessa principer faller inte endast på massmedier och journalister, utan även på representanter för politiska institutioner, intresseorganisationer och ytterst på medborgarna själva. Dessa samhällsaktörer har inte bara rättighet, utan även skyldighet att medverka i den offentliga debatten. Samtidigt är resurser och strukturella förutsättningar ojämnt fördelade. Tillgången till sakkunskap är bland annat beroende på närhet till den politiska beslutsprocessen, utbildning och teknisk kompetens att använda sig av informationssamhällets möjligheter. Förmågan att delta kontinuerligt i det offentliga rummet är större för yrkespolitiker än för lekmän. Politiker riskerar dessutom att forma slutna politiska rum genom ett för utomstående svårförståeligt språk. Det ställer stora anspråk på samhällets debattkultur att samtidigt uppfylla det offentliga rummets tre grundkrav: dialog, kontinuitet och sakkunskap.

Utomstående betraktade länge den svenska politiska debattkulturen som föredömlig. Sverige uppmärksammades för grundlighet när det gäller att skaffa och förmedla information även i invecklade frågor. Omvärlden imponerades av den djupt rotade folkbildningstraditionen och det breda utbudet av studiecirklar. Sveriges förmåga att skapa och upprätthålla ett försonligt debattklimat även i frågor som starkt och känslomässigt engagerade medborgarna skapade förvånad beundran. Saklighet, samför-

stånd och kompromissanda blev närmast mytiska formler för en svensk demokratisk idealmodell.

Svensk demokrati har tidigare klarat flera eldprov. Efter ATP- och kärnkraftsfrågorna blev problemen kring den Europeiska unionen ännu en uppslitande konflikt i svensk nutidshistoria. Alla tre frågorna ledde till folkomröstningar: pensionsstriden 1957, kärnkraftsfrågan 1980 och EU-medlemskapet 1994.

EU-omröstningen satte dock ingen slutpunkt. Långt efter folkomröstningen och inträdet i EU skär EU-frågan fortfarande tvärs igenom de politiska partierna, splittrar väljarkåren i motståndare och anhängare samt delar Sverige i EU-vänliga och EU-ovänliga regioner. Det är svårt att känna igen de svenska demokratiska dygderna i detta bestående konfliktmönster. Finns det i dag anledning att byta ut den traditionella bilden av den svenska demokratin mot en mer verklighetsanpassad bedömning? Saknar Sverige förmåga att skapa ett fungerande offentligt rum i Europafrågan? Kritikerna brukar klandra EU för dess demokratiska underskott. Man kan fråga sig om Sverige självt har ett demokratiskt underskott i behandlingen av sitt medlemskap och av Europafrågorna.

Utöver den demokratiska normen att skapa ett fungerande offentligt rum i en så central fråga som EU finns det ytterligare skäl som understryker nödvändigheten att Sverige får till stånd en öppen och bred debatt kring EU. Som medlem i EU har Sverige inte bara rättigheter utan även skyldigheter. Hit hör regeringens plikt att informera folket om EU och att stimulera till en kontinuerlig sakdebatt. Just med hänsyn till att EU-medlemskapet endast förespråkades av en knapp majoritet och att valdeltagandet till Europaparlamentet 1995 var så lågt har regeringen och riksdagen särskilt tunga skäl att fylla sin informationsplikt.

Ytterligare ett skäl som talar för att Sverige borde föra en bred och öppen dialog kring EU-frågorna har att göra med utbytesprocessen i relation till EU och de andra medlemsstaterna. Som medlemsstat tar Sverige inte bara emot resurser såsom subventioner, information i Europafrågor och beslutsunderlag, utan Sverige bidrar också med betydande resurser till EU, inte bara finansiella utan även personella och kunskapsmässiga. Denna utbytesprocess av resurser, kunskap och kontrollbefogenheter

(Lepsius 1990) ställer särskilda krav på offentlighet och debatt. I ett sådant offentligt europeiskt rum borde det finnas utrymme för svenska medborgare, organisationer, intressegrupper och folkrörelser. Sverige skulle därmed kunna tjäna som förebild. Europeiska unionen har stort behov av impulser från länder med en djupt rotad demokratisk debattkultur.

Ett offentligt rum för Europadebatt

Samhällsvetenskaplig EU-forskning har hittills mest uppmärksammat unionens demokratiska underskott, väljarnas bristande inflytande, Europaparlamentets svaga kontrollbefogenheter gentemot EU-kommissionen och EU:s överstatlighet (t.ex. SOU 1998:124). Demokratikritiken riktas huvudsakligen mot EU och dess institutioner; EU anklagas för bristande demokrati (t.ex. Elvander 1998). Detta kapitel vänder på perspektivet och frågar hur Sverige gentemot sina medborgare hanterar sin nya roll. Bidrar Sverige som medlemsland till EU:s demokratiska underskott?

En viktig förutsättning för EU-projektets folkliga förankring är tillgången till kunskaper, erfarenheter och debatt. Frågan är om det finns ett sådant offentligt europeiskt rum i de enskilda EU-länderna. Samhällsforskaren Jürgen Gerhards (1993) har undersökt om det finns ett offentligt europeisk rum (*europäische Öffentlichkeit*) i Tyskland. I ett offentligt europeiskt rum borde, enligt Gerhards, de europeiska frågorna inte enbart diskuteras utifrån snäva nationella nyttosynpunkter utan huvudsakligen utifrån gemensamma europeiska värderingar. Det är inte bara fråga *om* EU-frågor diskuteras, utan även *hur* de diskuteras. Gerhards visar att en sådan debatt lyser med sin frånvaro i Tyskland. Trots sitt mångåriga medlemskap bedrivs Europapolitiken i Förbundsrepubliken övervägande på elitnivå och bakom lyckta dörrar.

Varför får EU-frågor så litet utrymme i den offentliga debatten? Gerhards nämner olika faktorer. En del av dem hänger ihop med den invanda nyhetsrapporteringen och journalistkårens yrkesvanor. Mångfalden av europeiska språk och tekniska hinder försvårar en transnationell nyhetsrapportering. Åtskilliga EU-

frågor är varken dramatiska eller värdeladdade och passar därmed inte in i dagsjournalistikens standardmallar. Återrapporteringen av EU-beslut till den nationella nivån blir undermålig. Gerhards drar slutsatsen att ett underskott i det europeiska offentliga rummet på nationell nivå bidrar till det demokratiska underskottet på EU-nivå. Utan ett fungerande europeiskt offentligt rum i de enskilda medlemsländerna kan ett Europa byggt på medborgaranda och delaktighet inte uppstå.

Det tyska exemplet ger upphov till en mer allmän fråga. På vilket sätt påverkar de dominerande grundläggande politiska värderingarna i ett medlemsland uppkomsten av en allmän politisk debattkultur om EU? Vilka grundläggande värderingar påverkar eller förhindrar en öppen debattkultur kring europeiska spörsmål i Sverige? Vilka värderingar knyts till EU-problemet i Sverige?

Även andra faktorer än politiska värderingar kan bidra till att skapa ett offentligt europeiskt rum i ett medlemsland. En viktig omständighet är de nationella politiska aktörernas beredskap att ta upp EU-frågor till öppen debatt. För partier, folkrörelser, intressegrupper, organisationer, regering och opposition måste det inte bara utifrån deras värdemässiga övertygelser utan även med utgångspunkt i rationella kalkyler "löna sig" att offentligt driva Europafrågor. EU-engagemanget måste förväntas leda till ett stigande antal väljare, anhängare och sympatisörer eller åtminstone allmän uppmärksamhet. Att inte delta i en sådan debatt borde omvänt föra med sig sjunkande väljarsiffror, färre anhängare och sympatisörer samt minskad uppmärksamhet.

EU-medlemskapet har skapat nya aktörstyper och institutioner som har till uppgift att fungera som medlare mellan EU och medlemslandet. Dessutom måste varje land reglera relationerna mellan de nya inhemska Europainstitutionerna, de nationella politiska institutionerna och den svenska offentligheten. Viktiga sådana aktörer är Sveriges EU-kommissionär och Europaparlamentariker. De folkvalda parlamentarikerna har en särskilt betydelsefull roll när det gäller att forma ett offentligt europeiskt rum i Sverige. De utgör den enda direkta länken mellan Europaparlamentet och de svenska väljarna.

Möjligheten att skapa en offentlig debatt kring EU-frågor på hemmaplan betingas också av de institutionella procedurer som

har skapats för att lyfta fram EU-frågor och göra dem synliga för allmänheten. Den officiella kanalen för Europaparlamentarikerna att förmedla sina synpunkter är de nationella politiska partierna. Utöver dessa finns det inget formaliserat tillfälle och inget speciellt forum i vilket de kan och är skyldiga att redovisa sin verksamhet i Europaparlamentet. Uppkomsten av en ny politisk aktör, Europaparlamentarikern, har inte föranlett någon ändring i riksdagsordningen med syfte att inrätta förmedlande kanaler mellan Europaparlamentet och riksdagen. Därmed återspeglas Europaparlamentets underordnade roll även på den nationella nivån. I detta avseende skiljer sig Sverige knappast från andra medlemsländer.

En annan institutionell kanal mellan EU, den svenska regeringen och riksdagen är EU-nämnden. Dess inrättande återspeglar ministerrådets starka ställning inom EU. Regeringen har enligt riksdagsordningen skyldighet att informera EU-nämnden om alla frågor som skall behandlas i ministerrådet. EU-nämnden är ett organ för samråd mellan regering och riksdag och består av ledamöter från samtliga partier.

EU som värdekonflikt: folkomröstningens arv

I motsats till kontinentens medlemsländer, vilka präglas av relativt homogena grundvärderingar om den europeiska integrationsprocessen, utmärks det svenska fallet av en djup värdekonflikt i EU-frågan. Till EU-medlemskapet knyts grundläggande värderingar som alliansfrihet, neutralitet, demokrati, nationell självbestämmanderätt och välstånd. Motståndare och förespråkare gör helt olika tolkningar av möjligheterna att förverkliga dessa värderingar genom EU. Allmänt sett utmärker sig värdekonflikter, i motsats till sakkonflikter, av att de ger upphov till polariserade konfliktgrupper som är känslomässigt djupt engagerade i sina ståndpunkter. Värdekonflikter gynnar uppkomsten av en polariserad debattstruktur. I allmänhet gynnar ett sådant debattklimat livliga diskussioner och ett brett deltagande. Därför borde EU-medlemskapet ha givit upphov till ett stort, intensivt och polariserat offentligt rum i Sverige även efter folkomröstningen.

Följer man utvecklingen fram till 1999 måste man däremot konstatera att så inte blev fallet. Det uppstod motsägelsefulla tendenser. Å ena sidan blockerades den öppna och livliga debatten kring EU-frågan som rådde fram till folkomröstningen 1994, så att EU-frågan blev förvandlad till en icke-fråga under valkampanjen 1998. Å andra sidan bibehöll EU-frågan under den långa tystnadsperioden sin karaktär av en emotionellt uppslitande värdekonflikt.

Även om ja-sidan vann blev majoriteten så knapp att segern inte uppfattades som en avslutning på konflikten. Att formellt avgöra en värdekonflikt utan att kunna avsluta den skapar ett hinder för dess fortsatta behandling i den offentliga debatten. Den polariserade debattstrukturens fortsättning efter folkomröstningen tog sig exempelvis uttryck i att den segrande ja-sidan tolkades som identisk med resursstarka makthavare och den underlägsna nej-sidan med det resurssvaga folket (se Hadenius 1996, s. 246 f; Premfors och Rothstein 1999). Värdekonflikten överlevde även som klyfta mellan ja- och nej-anhängare inom de politiska partierna, inte minst inom det socialdemokratiska partiet, som konfrontation mellan ett EU-vänligt Sydsverige med ett EU-ovänligt Nordsverige, som motsättning mellan stad och land samt mellan kvinnor och män. Det höga valdeltagandet förvandlades efter folkomröstningens avslutning till en fortsatt känslomässig energi för att upprätthålla den polariserade strukturen i EU-frågor.

En avgjord, men oavslutad konflikt ger upphov till den underlägsna sidans förhoppningar om att slaget inte är helt förlorat. Den skapar en ambivalent hållning till EU-medlemskapet. Sverige har därför betecknats som den motsträvige europén, den ofrivillige medlemmen. Som avgjord, men oavslutad konflikt fortsatte EU-frågan att påverka de politiska partierna. Medan partierna som hade en entydig EU-positiv eller EU-negativ hållning gagnades av folkomröstningens arv, hade internt splittrade partier betydande nackdelar av folkomröstningens efterverkningar. Detta gäller främst socialdemokraterna, som inte kunde bortse från risken att EU-frågan skulle leda till ytterligare splittring inom partiet.

Som oavslutad konflikt fick folkomröstningen om EU-medlemskapet konsekvenser även under de följande åren. Valet till Europaparlamentet ett drygt halvår efter folkomröstningen blev

en upprepning av folkomröstningen, med skillnaden att valdeltagandet endast blev 41,6 procent.

Ovanligt i europeisk jämförelse är att Sverige trots sitt nya EU-medlemskap upprätthöll den polariserade prägel som folkomröstningen hade satt på EU-frågan genom att tre partier: socialdemokraterna, kristdemokraterna och centerpartiet, gick fram med olika valsedlar – ja- respektive nej-listor. Valet 1995 kom därmed för många väljare att framstå som ännu mer komplicerat och främmande. Regeringspartiet valde att prioritera nationella synpunkter framför skyldigheten att som representant för ett medlemsland företräda gemensamma Europaintressen. Det europeiska offentliga rummet hade därmed inte bara krympt utan även fått en tydlig nationell och partiegoistisk markering.

Partistrategiska hänsyn präglade även 1997 års riksdagsbeslut om EMU. Beslutet att tills vidare stå utanför EMU bidrog till att det offentliga europeiska rummet stängdes fram till riksdagsvalet 1998. Genom att inta ståndpunkten att vänta och se kunde regeringen lägga den polariserade värdekonflikten på is och undvika partiinterna stridigheter.

Under tre år hade därmed värdekonflikten kring EU bordlagts. Utanförskapet i EMU-frågan hade den av det socialdemokratiska regeringspartiet avsedda effekten att djupfrysa EU-frågan i 1998 års valkampanj. Möjligheten att använda riksdagsvalet som ett tillfälle att få till stånd en avslutning på värdekonflikten om EU-medlemskapet lämnades outnyttjad.

Sverige försatte sin chans att som ny medlemsstat föra en aktiv EU-politik på det nationella planet och hålla dörren öppen till det europeiska offentliga rummet. I och med att EU-frågan hölls undan från valkampanjen 1998 ökade Sverige sitt demokratiska underskott ytterligare.

Det finns ett tydligt samband mellan debattens låsning och arvet från folkomröstningen. Eftersom folkomröstningar har tendensen att skapa värdekonflikter och polariserade debattstrukturer finns risken att en eventuell folkomröstning i EMU-frågan leder till en ny blockering av den svenska Europapolitiken. Erfarenheterna från förra folkomröstningens långsiktiga negativa konsekvenser för den demokratiska debatten talar för att låta det svenska folket besluta om EMU-frågan vid ordinarie riksdagsval.

De politiska partierna skulle därmed också tvingas ta ett större ansvar för Europadebatten.

EU-frågor i svensk debatt

Inför perspektivet att EU-medlemskapet skulle minska riksdagens inflytande i den politiska beslutsprocessen inrättades EU-nämnden. Därmed skapades ett forum för informationsutbyte och debatt. Inför sammanträdena med ministerrådet kallas regeringens medlemmar till samråd med folkets valda ombud.

Nämnden sammanträder varje vecka. Sammanträdena är visserligen inte offentliga, men det görs stenografiska uppteckningar som senare blir offentliga. I pressmeddelanden kungör EU-nämnden vilka ämnen som skall behandlas och vilka ministrar och statsråd som nämnden samråder med. Denna information utgör ett viktigt element i kommunikationen mellan en officiell institution för Europafrågor och den svenska allmänheten. Den kan endast fungera genom massmediernas förmedling. Efter varje sammanträde finns möjligheter för journalister att ställa frågor till nämndens ledamöter. Därför är både EU-nämndens och mediernas sätt att framställa och vidarebefordra de i EU-nämnden behandlade frågorna av stor betydelse för det offentliga europeiska rummet i Sverige.

EU-nämndens frågor tillgodoser knappast behovet av att diskutera EU-problemet från ett bredare perspektiv. Tvärtom rör det sig vanligen om detaljfrågor som skall bilda beslutsunderlag för den svenska ståndpunkten i ministerrådsmötena. En del av dessa frågor, exempelvis sysselsättning, antibiotika i djurfoder, folkhälsan och försäkringsskydd vid utlandsresor, berör vitala intressen; andra frågor kan ha en mer marginell betydelse.

Det är knappast frågornas innehåll som gör dem svårtillgängliga för en allmänintresserad läsare, utan snarare den svårbegripliga blandningen av fackspråk och kanslisvenska. ”Agromonetära beslutet”, ”agenda 2000”, ”strategiska reserver”, ”konvergensprogrammet”, ”public service-uppdrag” är bara några exempel på uttryck som kräver översättning och förklaring för att en lekman skall kunna förstå innebörden. Dessutom är det ofta själva

beslutsprocessen som gör frågorna svåra att genomskåda för en oinvigd svensk läsare. Avlägsna och abstrakta beslutsprocesser bidrar till att skapa två olika världar i medborgarnas föreställning om relationen mellan EU och den egna nationen. Svenskarnas mentala kartor konstrueras i termer ”vi här uppe i norr” och ”de där nere på kontinenten”.

Det förekommer anmärkningsvärt sällan att EU-nämnden ställer de svenska ministrarna till svars efter ministerrådsmötena. Hittills har det sällan förekommit att ledamöterna pressar regeringsföreträdarna och frågar hur beslut har kommit till och vem som röstade hur och varför. Genom att förbättra återrapporteringen från ministerrådsmötena skulle den europeiska beslutsprocessen bli mer åskådlig för den intresserade allmänheten. De enskilda ministrarna skulle kunna ställas till ansvar om beslutet i Ministerrådet avviker från ställningstagandet i EU-nämnden.

En viktig länk mellan EU-nämnden och den svenska offentligheten är massmedierna. Frågan är exempelvis hur svenska journalister bevakar EU-nämndens frågor och hur de mer allmänt framställer EU. En sakkunnig och kontinuerlig uppföljning av Europapolitiken genom svenska medier skulle kunna uppväga det ensidiga, toppstyrda informationsflödet och gynna en dialog i EU-frågorna.

För att svara på dessa frågor har vi genomfört en mindre innehållsanalys. Två stora morgontidningar, Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet, har granskats under hösten 1998 (närmare bestämt under perioden från 14 oktober till 15 december). För denna tid har också samtliga pressmeddelanden från EU-nämnden analyserats.

Läsaren får intrycket att det finns två olika sätt att rapportera om EU. Ett slags rapportering är mer lågmäld, saklig och grundlig. En annan typ av rapportering är inte sällan förlöjligande.

Att kritisera EU och kontrollera politiker hör till mediernas centrala uppgift. En negativ presentation kan i viss mån försvaras med mediernas uppgift att uppmärksamma problem inom EU. De negativa sidorna av EU i svensk press är ändå påfallande. En möjlig sociologisk förklaring till denna bild av EU är att svenska journalister, som i motsats till sina kolleger på kontinenten är vana vid att ha full insyn i de nationella politiska institutionerna

och beslutsprocesserna, känner sig begränsade att fullt utöva sin yrkesroll gentemot de relativt slutna EU-institutionerna. Mediernas möjligheter att befrämja ett offentligt europeiskt rum i Sverige är i sin tur beroende av EU-institutionernas öppenhet för insyn och kontroll.

En kontinuerlig uppföljning av EU-nämndens frågor kan heller inte iakttas under denna period. Det visar sig att tidningarna endast ofullständigt följer upp nämndens frågor. Pressen fungerar därför dåligt som en länk mellan EU-nämnden och den svenska allmänheten. Brister i EU-institutionerna, i riksdagens EU-nämnd och i mediernas rapportering tenderar därmed att förstärka varandra. Resultatet blir att det europeiska offentliga rummet fungerar sämre än det skulle kunnat göra.

Europaparlamentarikerna i den offentliga debatten

Frågan är om den representativa demokratins egna institutioner förmår att kompensera för dessa brister i det offentliga samtalet om Europa. Hur har de svenska Europaparlamentarikerna försökt att förmedla kontakter mellan Europaparlamentet och de svenska väljarna? Vilka ansträngningar har de själva gjort för att på hemmaplan få i gång en debatt om verksamheten "där nere" i Europa? Redan innan Sverige blev EU-medlem riktades uppmärksamheten mot Europaparlamentets svaga förankring: "De bristande kontakterna med de europeiska väljarnas vardag är parlamentets stora institutionella och mänskliga problem" (Andersson och Lindahl 1994, s. 187). Frågan är om det i dag finns anledning att instämma i författarnas bedömning. För att kunna besvara dessa frågor har vi genomfört en intervjuundersökning med ett urval av de svenska Europaparlamentariker som valdes 1995.[17]

Vi har frågat Europaparlamentarikerna hur de kommunicerar med de svenska väljarna, var de möter dem, vad de informerar

[17] Sammanlagt har tio Europaparlamentariker intervjuats: två socialdemokrater, två vänsterpartister, två moderater, två miljöpartister, en folkpartist och en centerpartist. Dessutom intervjuades en socialdemokratisk riksdagsledamot. Intervjuerna har genomförts av Anna Wahlgren, SNS.

dem om och vilka andra grupper de har kontakt med. I motsats till Anderssons och Lindahls citerade omdöme visar det sig att svenska parlamentariker åtminstone försöker hålla kontakt med väljarna. De flesta skriver regelbundet artiklar i svensk press, några enstaka även i europeisk press och i partiets egna tidningar. De reser, håller föredrag, ställer upp i TV-debatter och deltar i radioprogram. Utöver väljare och partimedlemmar försöker de nå olika grupper såsom skolelever, studenter, kvinnor, arbetsgivare, kommunalpolitiker och fackklubbar. De ställer upp i seminarier och klassrum, deltar på partikongresser och går på förenings- och årsmöten. Däremot har de inte tillgång till något formaliserat nationellt forum där de är skyldiga att redovisa för sin verksamhet i Europaparlamentet.

För flera Europaparlamentariker har den moderna informationstekniken blivit ett viktigt komplement. Samtliga har numera e-post och mer eller mindre utvecklade hemsidor. Direktkontakten med väljarna är en möjlighet för Europaparlamentarikerna att profilera sin personlighet, att odla den egna dialogstilen och hävda sina individuella åsikter. Tekniska hjälpmedel underlättar att individuellt bryta ut ur partiets invanda kommunikationsmönster och skapa nya relationer till väljarna. En socialdemokratisk Europaparlamentariker anser att det särskilt är ”fulltidspolitikern” som behöver en hemsida för ”att göra reklam för sig själv”. Alla är emellertid inte lika entusiastiska över detta sätt att kommunicera. En norrländsk Europaparlamentariker betonar i stället det personliga mötets betydelse.

Europaparlamentarikerna uppger att de försöker lyfta fram en lång rad frågor i det offentliga rummet. Utskottsarbetet i Europaparlamentet bidrar till att parlamentarikerna blir specialister på vissa områden, såsom arbetsmarknads- och sysselsättningsfrågor och kvinnofrågor. Genom att skriva rapporter om vissa frågor kan Europaparlamentariker nå ut över sina nationella gränser och skapa nya offentliga rum i Europa. En vänsterpartistisk Europaparlamentariker berättar att hennes ”initiativrapport” om ”våld mot kvinnor” blev känd utanför EU:s gränser. Trots sitt motstånd mot EU medger hon att Europaparlamentet fungerat som en plattform och underlättat att nå fram till den europeiska kvinnorörelsen och påverka den offentliga debatten i jämställdhetsfrågor.

Europaparlamentarikerna nämner också att de får tillfälle att informera om EU-arbetet vid de talrika besöken av olika grupper i Bryssel och Strasbourg.

Slutsatsen är att de aktiviteter som de svenska Europaparlamentarikerna utvecklar för att nå sina väljare och andra grupper, bredden av frågor och mångfalden av kommunikationsformer är mycket omfattande. Det råder inget tvivel om att de oberoende av sin inställning till EU och sin partitillhörighet tar sitt mandat på stort allvar och försöker att föra ut sina budskap till väljarna.

Hur uppfattar de själva betydelsen av sitt mandat och möjligheten att påverka den offentliga debatten? Det är knappast förvånande att de EU-positiva parlamentarikerna bedömer sitt uppdrag som betydelsefullt och möjligheten att påverka debatten som stor. Somliga verkar själva vara snarast förvånade över hur stort inflytande de har som Europaparlamentariker. Även EU-kritiker uppfattar sin roll som betydelsefull, något som illustreras av en företrädare för miljöpartiet:

> Parlamentet tar i princip ställning i alla EU-ärenden. Det lägger näsan i blöt i allting. Det är visserligen endast i en minoritet av fallen som parlamentet är medbeslutande. Men parlamentet ger ett yttrande i allt som beslutas i EU, och i mycket som inte beslutas också. Som parlamentariker har man, om inte en lagstiftande makt, så i alla fall en medopinionsbildande makt.

En annan miljöpartistisk EU-kritiker som rapporterar om sina framgångar med att skapa debatt på olika områden, såsom droger, prostitution och miljöfrågor, anser att EU är en ”bra kanal” för att sprida information.

Svenska EU-kritiker upplever den motsägelsefulla rollen de spelar i Europaparlamentet som särskilt betungande. Detta framgår exempelvis när de hävdar att man måste ”vara aktiv på väldigt många fronter samtidigt”, att man måste vara ”tuff” och rentav ”stenhård”.

Frågan är vilka andra svårigheter som det enligt Europaparlamentarikerna finns när det gäller att hålla kontakt med väljarna. Det viktigaste hindret uppges vara den begränsade fysiska för-

mågan och bristen på tid. Flera Europaparlamentariker påpekar att det är svårt att å ena sidan verka i Bryssel och å andra sidan hålla kontakt med väljarna hemma. Det uppfattas som ett problem att täcka det svenska territoriet med enbart 22 ledamöter. En socialdemokratisk Europaparlamentariker förklarar:

> Den politiska dialogen, som alltid måste föras mellan valda företrädare och dem som har valt dem, är problematisk för Europaparlamentariker. Helt enkelt för att vi är sju socialdemokratiska ledamöter som skall täcka hela Sverige. Det är naturligtvis omöjligt för oss att få samma kontakt med väljarna som 130 ledamöter i riksdagen kan få. Rent fysiskt är det svårare.

Han får medhåll av en moderat Europaparlamentariker som säger:

> Det är svårt för 22 ledamöter att täcka hela Sverige. Därför är det nog lätt att vi uppfattas mer eller mindre som UFO:n med för mycket betalt. Det är jättesvårt att vara nationell politiker och borta från landet så mycket, och dessutom jobba med frågor som inte riktigt diskuteras vid köksbordet.

Ju större partigruppen är, desto större är dess möjligheter att dela upp arbetet internt och på så sätt underlätta för parlamentarikerna. I de mindre partigrupperna ger parlamentarikerna gärna uttryck för sin känsla av att inte räcka till, som denna självironiska och självkritiska kommentar illustrerar:

> Uppdraget är inte mänskligt. Jag tycker att det är oerhört asocialt eftersom det innebär så mycket åkande. Både i Europa och i Sverige. Och så skall man alltid vara tillgänglig, på helger och på kvällar. Många människor, även vänner till mig, tror att vi parlamentariker bor i Bryssel. Men vi är faktiskt inte på export, vi är bara leasade.

Tidsbristen och parlamentets snäva tidsschema är ytterligare faktorer som flertalet Europaparlamentariker upplever som ett hin-

der när det gäller att utöva en medlarfunktion mellan Europaparlamentet och Sverige. ”Vi har ledigt fyra veckor på sommaren, någon vecka runt jul, och någon vecka runt påsk. Det är lite ledighet för dem som också har ambitionen att hålla sig à jour med valkretsen”, förklarar en moderat Europaparlamentariker. Förklaringen den folkpartistiske ledamoten ger kan stå för många andra klagomål:

> Jag skulle önska att vi hade möjlighet att vara hemma längre sammanhängande tider. Parlamentet möts varje vecka praktiskt taget året runt. Det ger inte tillfredsställande möjligheter att delta i riksdagsgruppens arbete, att följa EU-arbetet i riksdagen, att resa mer sammanhängande i landet och tala med människor. Arbetets uppläggning i Europaparlamentet försvårar kontakten med dem vi företräder. Jag tror att det vore bra om det fanns ett antal sammanträdesfria veckor, åtminstone fyra veckor om året. Jag vet att det är svårt, för det är mycket som behöver dryftas. Men om man kunde koncentrera arbetet i parlamentet vore det bra.

Att få ”Bryssel-fria” veckor skulle även enligt en miljöpartistisk parlamentariker ge dem möjligheten att ”planera sin tid på ett annat sätt. Dessutom skulle Offentlighetssverige och Partisverige veta att vi var hemma de här veckorna. Åtminstone var sjätte eller var åttonde vecka skulle vi jobba på hemmafronten för att föra tillbaka information”.

Parlamentarikerna anser att det inte bara är Europaparlamentets snäva tidsschema utan också riksdagens tröga anpassning till den europeiska integrationen som bidrar till att kontakterna mellan de båda nivåerna blir lidande.

En del av Europaparlamentarikerna beklagar dessutom att de inte erbjudits möjligheten att formellt delta i riksdagsdebatterna. En socialdemokratisk parlamentariker påpekar dessutom att

> ... det finns en risk med att Europaparlamentariker inte har haft någon kontakt med riksdagen. Jag menar inte att Europaparlamentarikerna skall följa riksdagen på något sätt, men vi skall ha en dialog med de nationella politikerna. Vi

> har kontakt till en viss del, men den borde vara betydligt bättre.

Det är endast ett fåtal Europaparlamentariker som önskar större resurser för att förbättra sin arbetssituation. Övriga som tillfrågats är påtagligt tillfredsställda både med sina finansiella och personella resurser. Flertalet anser sig ha goda kontakter med exempelvis partiorganisationer, riksdagskolleger och partistyrelseledamöter i Sverige.

Sammanfattningsvis kan man säga att de svenska Europaparlamentarikernas ansträngningar att fungera som länk mellan Europaparlamentet i Bryssel och Sverige har en naturlig begränsning främst i deras fysiska kapacitet att arbeta på två platser och i det snäva tidsschemat.

Vilka lärdomar kan man då dra av Europaparlamentarikernas arbete 1995–1999? För att kunna fungera som budbärare mellan Sverige och Europa borde parlamentarikernas egna ändringsförslag tas på större allvar både i Bryssel och i Stockholm. Det finns också skäl att överväga en större formalisering av kontakterna med riksdagen. Den nya generationen Europaparlamentariker 1999–2004 kan dra lärdom av de första årens erfarenheter. Parlamentarikernas arbetssituation ger anledning att diskutera ett allvarligt problem. Risken finns att Europaparlamentarikerna utvecklar två typer av politiskt beteende, som inte är förenliga med varandra. En vänsterpartistisk ledamot uttrycker dessa farhågor:

> Flera partier är på väg att utveckla en politik i Bryssel och en politik i Stockholm, och de båda är inte samstämmiga ... Det låter lite hårt men jag anser att många politiker byter lojalitet då de hamnar i Europaparlamentet. De är lojala främst med sin partigrupp, och i andra hand med sitt nationella parti. Tittar man på hur folk röstar är det uppenbart att de inte har samma politik nere i Bryssel som de har här hemma. Man röstar som socialisterna i Bryssel gör och inte som sossarna i Sverige tycker. Man röstar som EPP-gruppen i Bryssel gör och inte som moderaterna i Sverige tycker.

Ju mindre formaliserad parlamentarikernas skyldighet att redo-

göra för sin europeiska verksamhet inför svenska parlamentariska instanser är, desto större blir risken att den europeiska nivån glider ifrån den svenska. En miljöpartistisk Europaparlamentariker anser att

> ... den svaga punkten i hela systemet är just detta, kontakten mellan oss som jobbar där nere och dem som jobbar här uppe. Vi får olika information, men skall helst ha samma ståndpunkter för att kunna följa en linje. Det är svårt att få det att fungera, och det tror jag gäller alla partier. Visserligen löser tekniken en del. Men det går inte att komma ifrån att personliga möten fungerar bäst. Att man kan gå in i ett rum och snacka. Tidigare har vi kört med att en Europaparlamentariker har varit med på riksdagsgruppens sammanträden. Teoretiskt är det bra, men vi reser så mycket i alla fall att det blir jobbigt att dessutom ta sig till Stockholm.

Problemet är att ”det finns brister i kontakten över huvud taget mellan Europaparlamentet och det nationella parlamentet. Det finns inget naturligt forum för samarbete. Däremot finns det ett samarbete mellan de nationella parlamenten. Men just samspelet mellan de folkvalda i det nationella parlamentet och de folkvalda i Europaparlamentet, det saknar jag”, säger en miljöpartist.

En av de främsta orsakerna till att Europaparlamentarikerna, trots sin imponerande aktivitet, endast har begränsade möjligheter att få till stånd ett offentligt europeiskt rum i Sverige är avsaknaden av formaliserad förmedling mellan den europeiska och den nationella nivån. Deras kunskaper om hur EU fungerar, deras insikt om europeiska sakfrågor och deras sociala kompetens att agera på europeisk nivå tillvaratas inte särskilt väl. Uppgiften att samordna de båda nivåerna och formalisera Europaparlamentarikernas roll som medlande länk åvilar till stor del regeringen och riksdagen.

Även medierna kunde bidra till att lyfta fram detta problem till allmän debatt. I stället för att ensidigt kritisera Europaparlamentarikernas reseersättningar kunde en sakkunnig mediekritik uppmärksamma det slöseri som det innebär att Sverige inte tillräckligt tillgodogör sig resultaten av dessa dyra resor.

De nya Europaparlamentarikerna

De Europaparlamentariker som avslutade sin mandatperiod 1999 kom att verka under speciella förutsättningar. Europavalet 1995 utspelade sig i folkomröstningens skugga. Spänningen mellan motståndare och anhängare gick rakt igenom det största partiet. Sveriges officiella Europapolitik fick också en avvaktande och defensiv inriktning genom beslutet att tills vidare stå utanför EMU:s tredje steg.

Att hålla undan ett problem från den offentliga debatten kan utifrån kortsiktiga partiegoistiska och maktstrategiska synpunkter te sig som rationellt. På längre sikt kan däremot en tystnadspolitik medföra oönskade effekter både för partisammanhållning och regeringsmaktens upprätthållande. Regeringen fick betala ett högt pris för att hålla EMU-frågan utanför den offentliga debatten.

Regeringens försiktiga hållning gjorde att flera Europapolitiker tog egna initiativ för att stimulera den offentliga debatten. Den socialdemokratiske Europaparlamentarikern och EU-kritikern Sören Wibe, ordförande för organisationen Socialdemokratiska EU-kritiker, meddelade i oktober 1998 att han avsåg att använda sina reseöverskott till en upplysningskampanj mot EMU. Ett annat initiativ togs av de socialdemokratiska riksdagsledamöterna Per-Axel Sahlberg och Reynhold Furustrand som i en debattartikel meddelade att de bildat ett socialdemokratiskt nätverk för en positiv EMU-debatt (Dagens Nyheter 22/10 1998).

De Europaparlamentariker som ingick i undersökningen fick frågan vad de anser om dessa båda initiativ och vad det innebär att ”bryta sig ur det vanliga debattmönstret och skapa ett 'nytt offentligt rum'”. I stort sett välkomnar parlamentarikerna, oberoende av partitillhörighet, dessa initiativ med motiveringen att ”de kan göra som de vill”, att ”det är fritt fram” eller att det är ”bra för debatten”. Det finns emellertid vissa intressanta nyanser i svaren som visar att det finns en skillnad mellan traditionella och nya partier och deras inställning till okonventionella medel att skapa offentlig debatt.

Att parlamentarikernas reseersättningar varit ett känsligt ämne framgår av svaren angående Sören Wibes informationskampanj

mot EMU. Parlamentarikerna visar sig använda delar av reseersättningen för ändamål som de anser vara behjärtansvärda. Vänsterpartisterna förklarar att de ger bort sina pengar till partiets riksdagsfond och internationell solidaritet, miljöpartisterna anger att pengar går till miljö- och hjälporganisationer och folkpartisten deklarerar att han satsar sina överskott bland annat på en liberal stiftelse.

Miljöpartiets representanter uppfattar inte de socialdemokratiska initiativen som en främmande företeelse eftersom deras eget parti har sina rötter i miljörörelsen och fredsrörelsen, vilka bygger på nätverk, lobbyverksamhet och okonventionella kommunikationsmetoder. Miljöpartisterna påpekar att de själva är medlemmar i den s.k. Davidgruppen, ett nordiskt EU-kritiskt nätverk.

En annan syn på dessa initiativ ger en representant för vänsterpartiet, som anser att dessa försök att profilera sig individuellt är nödvändiga i "mediebruset". En parlamentariker menar att man har större genomslagskraft med en debattartikel än en motion till partikongressen.

En partisociologisk förklaring till uppkomsten av dessa individuella initiativ att strukturera det offentliga rummet ger en centerpartistisk Europaparlamentariker. Enligt hans syn är partierna

> … inte konstruerade att hantera de nya frågor som handlar om kärnkraft och EMU. Det som kännetecknar nya frågor är att skiljelinjerna inte går mellan partierna utan igenom partierna. Det EMU-positiva nätverket handlar om att få fler dimensioner i politiken. Från början tänkte vi endimensionellt, att alla partier var trädda på ett snöre. Sedan började vi tala om en yta – att partierna kunde vara gröna, blå och röda. I dag får vi tänka oss partierna i en låda. Det finns ett djup i frågorna. Sammanhållningen i de traditionella partierna är inte så stark. Det finns alltid specialsynpunkter, som kanske bättre stämmer överens med andra partier. Jag undrar om det kommer att växa fram ett nytt partisystem, eller om det kommer något helt annat? Partisystemet är ju ganska ungt, det är inte så troligt att det varar särskilt länge.

Parlamentarikernas svar föranleder en mer allmän reflektion. De individuella initiativen att knyta nätverk och medverka i grupper som står utanför eller över de enskilda partierna tyder på att den traditionella partiorganisationen inte längre fungerar särskilt väl som plattform för öppna diskussioner om de nya, transnationella frågorna. Även i traditionella partier som är eniga i EU-frågan skapas det nya plattformar och sammanslutningar på europeisk nivå. Att individuellt verka utanför partiet och skapa nya kommunikationsformer är ett tecken på att de nationella partiernas organisationsram har blivit för trång för att rymma utvecklingen av en öppen europeisk debattkultur.

Vid våra intervjuer fick de tillfrågade tillfälle att redovisa sina lärdomar av tiden som Europaparlamentariker. Vad skulle de vilja förändra om de satt kvar ytterligare en mandatperiod?

De svenska Europaparlamentarikerna kan delas upp i olika grupper beroende på deras allmänna inställning till EU. För det första finns det två extrema positioner som står diametralt emot varandra: EU-motståndare och EU-anhängare. Företrädarna för dessa positioner har inte ändrat sin ytterst negativa eller positiva hållning under sina år som Europaparlamentariker. De kan därför även kallas för orubbliga. Folkomröstningens värdekonflikt upplevs fortfarande som ett öppet sår.

Om de orubbliga motståndarna satt kvar en mandatperiod till skulle de se till att parlamentets funktion reducerades drastiskt. En viss tendens till resignation kan registreras i denna grupp. Blev däremot de orubbliga anhängarna omvalda, skulle de sträva efter en kraftig utbyggnad av EU i största allmänhet och av parlamentets befogenheter i synnerhet. En gemensam utrikes- och säkerhetspolitik är det främsta målet för EU-entusiasterna.

De övriga Europaparlamentarikerna intar en mer pragmatisk position. De har tagit intryck av sina år i parlamentet och ser både för- och nackdelar med EU, även om nackdelarna överväger för kritikerna och fördelarna för anhängarna. Även om deras inställning till EU som sådan inte har förändrats, har de ”fått en bredare och djupare insikt”, som en parlamentariker uttrycker det. De har lagt folkomröstningen bakom sig och uppfattar EU-frågorna nu som mer invecklade än när de tillträdde sina mandat.

Dessa EU-pragmatiker kan i sin tur delas in i två grupper: EU-

kritiker och EU-anhängare. Den pragmatiska EU-kritiska hållningen kommer till uttryck i följande deklaration från en miljöpartist:

> Jag är EU-kritisk. Jag är invald i parlamentet för att jobba där. "Ut ur EU"-kampanjen kan vi inte driva i parlamentet. Den kampanjen måste svenska politiker driva i Sverige. Det är inte vår roll ... Vår roll på hemmaplan är snarare att föra debatten med väljarna. Vi skall tala om varför vi är kritiska och vad kritiken ligger i.

Hade de pragmatiskt inställda EU-kritikerna ytterligare en mandatperiod till sitt förfogande skulle de sträva efter att en stor del av de frågor som för närvarande behandlas av EU återfördes till den nationella nivån. De skulle verka för införandet av en utträdesparagraf ur EU och de skulle försöka ändra reseersättningarna.

Den pragmatiska EU-anhängarens position kommer till uttryck i följande självbeskrivning:

> Jag tycker det är viktigt att vi får ett offentligt samtal, som jag tänker delta i. Jag skall beskriva för- och nackdelar, för det finns både för- och nackdelar med EU-medlemskapet. Jag kommer inte att hymla med min egen åsikt, att jag anser att fördelarna överväger. Jag tror att vi alla vinner på att vi inte i förväg låser oss i alltför fasta positioner.

En likasinnad ledamot uttrycker sin uppfattning på ett lika balanserat sätt.

> Jag känner mig som en väldig vän av EU, och därför försöker jag vara kritisk mot avarterna; till exempel överdriven byråkrati eller för lite öppenhet. Det är viktiga frågor för att man skall kunna vinna respekt i nästa generation.

De pragmatiska EU-anhängarna skulle efter ett omval öka parlamentets kontrollbefogenheter över kommissionen, de skulle verka för parlamentets möjlighet att avsätta enskilda kommissionärer och de skulle arbeta för ökad insyn i Ministerrådets besluts-

process. Dessutom skulle de ägna sig åt att vissa sakfrågor fördjupades, såsom jordbruksfrågor, miljöfrågor, strukturpolitik och jämställdhetsfrågor. Även EU-kritikerna skulle utifrån sin skeptiska hållning medverka till att dessa och andra frågor togs upp till en mer koncentrerad debatt.

Alla Europaparlamentariker, oavsett inställning till EU, vill reformera Europaparlamentet. Bland de förslag som framförs är att förändra parlamentet som arbetsplats genom att koncentrera debatten på frågor som verkligen angår parlamentet, att banta antalet utskott, förlänga handläggningstiderna, strama upp mötesformerna och dagordningen, koncentrera sammanträdesorten till en enda stad samt motverka krånglet med regler, direktiv, förordningar och lagar.

> Jag skulle hellre se att lagstiftningsarbetet där vi faktiskt har riktig makt mer påtagligt genomsyrade hela arbetssättet. Att vi renodlade och koncentrerade det arbetet.

En vänsterpartistisk parlamentariker svarar på frågan vad han skulle förändra om han satt kvar ytterligare en mandatperiod:

> Att man koncentrerade sig på de lagstiftande ärendena och strök alla de andra. Att man behandlade lagstiftningsärendena mer grundläggande och mer noggrant. För Europaparlamentet har dålig kvalitet i sin sakbehandling.

En koncentration av Europaparlamentets arbete skulle enligt de svenska representanterna bidra till att förvandla parlamentet till ett mer framträdande och synligt forum för debatt om Europa och dess framtid. ”En realistisk, cynisk, råbarkad debatt ... det skulle jag vilja se mer av”, som en parlamentariker uttrycker det.

Vem lyssnar på Europaparlamentariker?

Denna dröm om en levande Europadebatt befinner sig ännu långt från verkligheten. Sveriges första period som medlem i Europeiska unionen visar på svårigheten att få till stånd ett offentligt europeiskt rum i Sverige.

Redan 1994 års folkomröstning om EU-medlemskapet ledde till en självblockering i EU-frågan fram till efter 1998 års riksdagsval. Eftersom folkomröstningar tenderar att ge upphov till polariserade värdekonflikter, finns det skäl att inte genomföra en folkomröstning i EMU-frågan, utan att låta väljarna ta ställning vid ordinarie riksdagsval. Detta förutsätter emellertid att partierna på ett tidigt stadium fattar klara och entydiga beslut så att ett ömsesidigt meningsutbyte kan inledas med väljarna. Europadebatten skulle inte gagnas av en toppstyrd informationskampanj.

Riksdagens beslut att avvakta med svenskt EMU-medlemskap ledde i praktiken också till en avsiktlig tystnadspolitik i Europafrågor. Kortsiktiga nyttokalkyler vägde tyngre än den Europaorienterade normen att skapa en ömsesidig, kontinuerlig och saklig debatt i Europafrågor.

Dessutom visar det sig att EU-nämnden inte har fått något särskilt starkt genomslag i svensk offentlig debatt. Vår genomgång av EU-nämndens ärenden och pressbevakningen under hösten 1998 leder till slutsatsen att det fortfarande saknas en stark länk mellan denna relativt nya inhemska Europainstitution och den svenska offentligheten. EU-nämndens frågor är vanligen av det slaget att de kräver en kunnig uttolkare som förklarar frågornas innebörd och vidare behandling.

Vi har även undersökt hur Europaparlamentarikerna försöker bidra till att konstruera ett offentligt europeiskt rum. Europaparlamentarikern representerar en ny politikertyp som, paradoxalt nog, delar ett framstående särdrag som utmärkte den florentinske diplomaten Niccolò Machiavelli. Under slutet av 1400-talet tillryggalade han till häst över 1 500 mil på sina uppdrag utomlands. Han blev utstött från politiken och sammanfattade sina reseintryck i den berömda boken *Fursten*. Även de svenska Europaparlamentarikerna saknar formaliserade och öppna forum i sitt hemland för att kontinuerligt återrapportera från sina utlandsresor. Det svenska folkhemmet bjuder dem inte på något naturligt och återkommande tillfälle att berätta om sina europeiska reseintryck.

Det finns därför en överhängande risk att det bildas en från Sverige frikopplad grupp av yrkespolitiker som varken känner sig hemmastadda i Europa eller i Sverige utan möjligen endast på

sina resor. Denna resekader av svenska europeiska yrkespolitiker är budbärare av politiska frågor som är svåra att förena med politiken som förs på de svenska lokala, regionala och centrala nivåerna.

Statsvetarna Jon Pierre och Anders Widfeldt (1994) har konstaterat att en s.k. stratarkisk organisationsmodell utmärker de traditionella svenska partierna. Partiorganisationerna på den lokala, regionala och centrala nivån agerar relativt oberoende av varandra och reagerar på olika problem från sin speciella omvärld. Detta har givit upphov till det svåra problemet att integrera partiets olika skikt med varandra. Uppkomsten av nya partier har delvis förklarats med att detta integrationsproblem inte har lösts av de traditionella partierna.

När nu ytterligare ett stratum, det europeiska, kommer till, blir integrationsproblemet ännu svårare. Europaparlamentarikernas individuella initiativ kan ses som ett symptom på att partierna inte förmått att hantera integrationsproblemet. Det förefaller osannolikt att problemet kan lösas genom att skärpa partidisciplinen och formellt binda Europaparlamentarikerna till partilinjen. Ett regeringsparti som velar i stället för att vilja i Europapolitiken uppmuntrar i längden inte bara individuella utbrytningsförsök utan även samarbetspartiernas chanser att ytterligare profilera sig som kritiker respektive motståndare.

Utvecklingen innebär att politiken bedrivs parallellt på flera olika nivåer. De politiska partierna står därmed inför stora utmaningar. De är tvungna att organisera förbindelsen mellan flera olika nivåer: den lokala, regionala, nationella och europeiska. Traditionella mekanismer och institutioner är inte längre tillräckliga. Partierna kan varken lösa problemen med rigiditet, dvs. skärpt partidisciplin, eller symbolpolitik, såsom ökad personalisering av politiken genom att nominera kändisar på kandidatlistor. De kan endast möta problemet genom flexibilitet, dvs. genom att anpassa och förnya sin organisation.

För det första gäller det att skapa nya politiska former på de olika nivåerna, inte minst föreningar, rörelser, samarbetsgrupper och nätverk. Partiapparatens uppgift blir att stimulera dessa nya politiska arbetsformer och att koordinera deras verksamhet.

För det andra gäller det att samordna och förmedla de gamla

nationella organisationerna och institutionerna med de nya europeiska institutionerna. EU-nämndens aktiviteter kräver bättre förmedling.

För det tredje gäller det att skapa nya institutionaliserade arenor för politisk debatt och dialog med representanter för organisationer och rörelser som agerar på de olika nivåerna. Ett steg i denna riktning vore att ge Europaparlamentarikerna ett eget formaliserat och öppet forum för återrapportering.

För det fjärde gäller det att öppna den politiska kulturen för värdemässig förnyelse. Det förutsätter att de politiska huvudaktörerna är beredda att omvärdera sina kortsiktiga nyttokalkyler.

Sverige har uppenbarligen stora svårigheter att utveckla sin nationella debattkultur till att även omfatta en europeisk debatt som präglas av ömsesidighet, saklighet och kontinuitet. Det finns därför skäl att påstå att Sverige som medlemsstat uppvisar ett demokratiskt underskott i sitt sätt att diskutera Europafrågor med sina medborgare. Frågan är om det finns ett fungerande offentligt europeiskt rum i Sverige. Svaret måste bli nekande.

5 Varför personval?

Val är grundläggande för demokrati. När vi vill bedöma om en stat är demokratisk frågar vi oftast först huruvida fria val ordnas regelbundet i landet. Med tanke på hur avgörande val är för ett demokratiskt system är det paradoxalt att demokratier just i fråga om valsystem sinsemellan uppvisar så stor variation. Detta beror på att val, precis som andra institutioner i ett politiskt system, fyller flera uppgifter. Mellan dessa råder inte alltid en perfekt harmoni. Kraven på medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft träffar valsystemet i lika hög grad som demokratin som helhet. Hur en stat utformar sitt valsystem säger en hel del om hur man betonar demokratins olika aspekter.

Modern demokrati är representativ: folket styr inte direkt utan genom sina valda representanter. Att garantera en representation som är acceptabel för en majoritet av väljarna är en primär uppgift för alla demokratiska valsystem.

Att "representera" kan rent språkligt betyda två saker. Den bokstavliga innebörden är "att återge"; i politiska sammanhang betyder detta att en representant framlägger idéer och ståndpunkter hos de människor han eller hon företräder. I överförd bemärkelse betyder representation också "att stå i stället för" någon, en representant förkroppsligar ett bredare kollektiv av väljare eller medborgare.[18]

Representation i den förstnämnda bemärkelsen kan kallas åsiktsrepresentativitet. Ideologiska deklarationer och partiprogram bidrar till att garantera adekvat representation i detta avseende. Då partiers och kandidaters ställningstaganden görs all-

---

[18] I sin numera klassiska bok *The Concept of Representation* (1967) presenterar Hanna F. Pitkin begreppsparet *act for* och *stand for*. Det sistnämnda kravet innebär att representanterna inte enbart skall agera för sina väljare utan också förkroppsliga sin valmanskår.

mänt bekanta kan väljarna rösta på dem som hyser samma tankar som de själva. Därigenom kommer de valda representanterna att motsvara åsiktsmönstren i väljarkåren.

Den senare aspekten gäller social representativitet. De valda skall inte bara företräda väljarnas tankar och önskemål; de skall också utgöra ett tvärsnitt av väljarkåren i termer av sociala kännetecken. Kravet kompletterar tanken på åsiktsrepresentativitet. Det är en dyrt förvärvad demokratisk erfarenhet att en befolkningsgrupps talan inte kan föras effektivt om ingen av dess företrädare själv tillhör gruppen.

Geografisk representativitet är på sätt och vis en variant av social representativitet. De flesta länder är indelade i valkretsar, varigenom alla landsändar garanteras åtminstone någon plats i parlamentet.

Man kan emellertid också se på representation som en förtroenderelation. Medborgare kan önska att bli företrädda av vissa individer därför att de hyser förtroende för dem som personer. Ett sådant förtroende kan uppstå även på avstånd; en medborgare följer noga med en politikers förehavanden i offentligheten och kommer fram till att denne är en särskilt trovärdig person. Förtroendet befästs hur som helst i system som uppmuntrar en direkt kontakt mellan väljare och representant.

Val skall emellertid inte enbart bestämma parlamentets parti- och personsammansättning. Det skall också finnas ett samband mellan valresultat och den verkställande makten. Bortsett från den minoritet av demokratiska stater som har presidentstyre ligger den verkställande makten hos regeringen.

Ställer vi kravet att medborgarna skall kunna utöva maximalt inflytande över val betyder detta, för det första, att riksdagens parti- och personsammansättning i så hög grad som möjligt skall reflektera väljarnas önskemål. För det andra bör största möjliga överensstämmelse råda mellan valresultatet och den regering som tillträder efter valet.

Denna ekvation är i praktiken svårlöst. Särskilt om partierna i riksdagen är många och står långt ifrån varandra är det ofta hart när omöjligt att följa principen att ”segrarna” skall bilda regering. Sinsemellan oförenliga partier kan mycket väl vinna i samma val. Dessutom är det ofta svårt att få till stånd en handlingskraftig re-

gering på grundval av valresultatet. Den medborgarmakt som väljarna utövar beträffande riksdagens sammansättning kan bli ett problem när kravet på demokratisk handlingsförmåga skall tillgodoses.

Även det tredje demokratikriteriet är relevant för valsystem. Systemet skall tillfredsställa krav som en rättsstat ställer på offentliga institutioner. Ett valsystem får inte försätta väljare i en ojämlik situation. Det bör dessutom vara utformat så att medborgarna förstår vad deras valhandling innebär.

Att fullt ut beakta dessa krav är svårt. Maximalt väljarinflytande över parlamentets sammansättning kan leda till ett svårtolkat valresultat. Detta kan medföra problem när det gäller att få till stånd en handlingskraftig regering. En betoning på exekutiv handlingskapacitet kan kräva en valordning där betydande grupper anser sig vara negligerade. Om så är fallet kan demokratins legitimitet bli lidande. Det finns möjligheter att konstruera valsystemet så att det motsvarar de behov som väljarkårens sammansättning ger upphov till. Däremot finns risken att systemet blir så komplicerat att det är omöjligt för gemene man att sätta sig in i det.

Världens demokratier har valsystem som lägger olika vikt vid ovannämnda krav. Ofta kan man skönja ett samband mellan ländernas sociala sammansättning och de valsystem som tillämpas. Om ett land har många olika befolkningssegment, exempelvis språkliga eller religiösa grupper, ställs andra krav på valsystemet än i ett homogent samhälle. Ländernas storlek och regionala variationer kan också spela in. Skillnaderna mellan politiska kulturer, man kan exempelvis kontrastera den amerikanska med den svenska, anses ofta förklara variationerna i valsystem. Förhållandet mellan institutioner, däribland valsystem, och politisk kultur kan dock lika bra vara det motsatta. Då folk vänjer sig vid att val förrättas på ett visst sätt påverkas deras syn på politiken. Sålunda kan väljarkåren i ett land främst kräva klarhet i fråga om regeringsalternativen, medan man i ett annat land betonar representativiteten. Valsystem kan också leda till att vissa länder är particentrerade medan andra betonar personers och politiska ledares roll.

Genomgripande reformer av valsystemet företas sparsamt. Sverige utgör härvid inget undantag. Man får gå tillbaka till 1909, då proportionella val ersatte majoritetsval till riksdagens andra

kammare, för att finna en större förändring. Däremot har valsystemet med jämna mellanrum utretts i Sverige. En särskilt livlig debatt, underbyggd av en rad utredningar, genomfördes inför den s.k. personvalsreformen. Ett element av personval förekom för första gången på bred front i 1998 års val.

Här studeras debatten i samband med personvalsreformen i Sverige. En sådan analys kan ge en inblick i den svenska demokratidiskussionen samtidigt som den kan placeras i ett jämförande sammanhang. Undersökningen kan belysa flera intressanta frågor. Vilka argument framfördes för och emot personval? Vilka representationsuppfattningar och representationsmodeller utkristalliserade sig i debatten? Hur behandlades spänningen mellan kraven på medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft? Vilka utländska modeller debatterades, och hur blev de utvärderade? Kan man tala om en särskild svensk syn när det gäller valens betydelse i demokratin?

Valsystem, partier och kandidater

Medan valsystemen i världens demokratier på detaljnivå uppvisar stor variation, kan de med vissa undantag indelas i några huvudkategorier. Den grundläggande indelningen görs mellan majoritetsval och proportionella val. I det förra är landet indelat i ett stort antal enmansvalkretsar, inom vilka kampen står om endast ett mandat. Den kandidat och det parti som fått flest röster i valkretsen vinner mandatet, oavsett om de fått över 50 procent av rösterna eller inte. Vid proportionella val utdelas flera mandat per valkrets, och partiernas listor erhåller mandat i proportion till den röstandel som de fått i kretsen. Allmänt gäller att majoritetsval gynnar uppkomsten av två jämnstarka partier, medan det är svårt för ytterligare partier att slå igenom. Proportionella val medger representation för ett större antal partier. Proportionella system har därför kritiserats för att framkalla ett fragmenterat partisystem, vilket gör det svårare att bilda stabila majoritetsregeringar. Majoritetsval är särskilt vanliga i den engelsktalande världen, medan proportionalism brukar förknippas med det kontinentala Europa.

Utöver dessa system finns ytterligare några säregna modeller. Val i två omgångar – oftast associerat med Frankrike, trots att landet inte konsekvent tillämpat systemet – är en sådan. Här får först kandidater och partilistor konkurrera fritt. I den andra valomgången tillämpas ofta en spärrgräns som utesluter de svagaste kandidaterna. Systemet anses inte motarbeta uppkomsten av småpartier, men manar till samarbete inom bredare block av ideologiskt närstående partier i andra omgången.

Det irländska valsystemet beskrivs ofta som en självständig variant. Man brukar tala om ”den överförbara rösten” (*single transferable vote*). Här kan man samtidigt rösta på flera kandidater än en; väljaren skall då rangordna kandidaterna. Detta valsystem gör det möjligt för väljarna att inte bara ange vilken kandidat eller vilket parti de föredrar utan också vilka de *accepterar*. Då väljarnas rangordningar kan innehålla kandidater för flera partier gör systemet det alltså svårt för partierna att styra valutgången.

Inslaget av personval varierar likaså enormt, också mellan länder som hör hemma i samma huvudkategori av valsystem. Det anses ofta att majoritetsval i enmansvalkretsar starkt betonar person, eftersom partierna bara uppställer var sin kandidat i valkretsen och kampanjerna i hög grad blir en kamp mellan dessa. Däremot ges väljarna inget egentligt val mellan kandidater. Eftersom alternativa kandidater som representerar samma parti inte finns tvingas väljarna på sätt och vis välja mellan kandidat och parti. Vill de företa ett genuint personval måste de samtidigt avstå från att markera partisympati. Att politiken, såsom i USA och England, är person*centrerad* innebär således inte att de har person*val* i sträng bemärkelse.[19]

På motsvarande sätt uppfattas proportionella val oftast som utpräglade partival. Partiernas kandidatlistor snarare än enskilda kandidater tävlar här med varandra. Detta är återigen ett påstående som allmänt taget är riktigt, men som inte skall tillåtas skymma den variation som förekommer mellan olika länder. Det finns länder, bland dem Sverige, där valet i allt väsentligt varit ett

[19] Denna karaktäristik gäller alla system med enmansvalkretsar, t.ex. det franska valet i två omgångar.

partival. Vilka av ett partis kandidater som har möjlighet att komma in bestäms av partiets interna rangordning, medan väljarna på valdagen i praktiken saknar redskap att påverka riksdagens personsammansättning.

I andra länder, exempelvis Belgien och Danmark, är partiernas rangordning av kandidaterna också viktig, men väljarna har möjlighet att frångå denna rangordning genom att avlägga en frivillig personröst. Slutligen finns system med obligatorisk personröstning. Här ställer partier också upp ett flertal kandidater, men vilka kandidater som blir invalda bestäms helt och hållet på grundval av deras personliga röstetal. *Hur många* kandidater som representerar ett bestämt parti från en valkrets avgörs av det sammanlagda antalet röster som partiets kandidater erhållit; *vilka* kandidater som blir invalda beror på deras individuella röstetal. Det mest kända exemplet finns i Finland, men ett snarlikt system tillämpas numera också i Polen.

Det är dock den irländska ordningen som ger väljaren störst frihet på valdagen. Genom att själv få komponera och rangordna sin lista på accepterade kandidater kan väljaren gå in för ett partibetonat val, en kombination av parti- och personröstning eller ett rent personval.

Sverige hade, fram till och med 1994 års riksdagsval, ett av de mest particentrerade valsystemen i den demokratiska världen (Johansson och Möller 1998, s. 39). Riksdagens personsammansättning bestämdes inte främst på valdagen utan på partiernas nomineringsmöten. Det avgörande för riksdagsmän in spe var att komma ”på valbar plats”. Den s.k. fria nomineringsrätten erbjöd väljarna en stor principiell frihet, men denna påverkningskanal var, i alla fall vad beträffar riksdagsvalet, enbart teoretisk. Där den fria nomineringsrätten kunde få konkreta konsekvenser, dvs. främst i kommunvalen, tog den sig stundom högst betänkliga uttryck (Johansson och Möller 1998, s. 47 f).

Det element av personval som för första gången tillämpades i full skala i 1998 års val, innebär en möjlighet för väljarna att avlägga en frivillig personröst. Det var främst den danska valordningen som fungerade som förebild.

En evighetsfråga i svensk politik

Frågan om personval har debatterats i svensk politik under hela den demokratiska perioden. Den har inte varit en tung stridsfråga, men en vallagsreform i riktning mot ökat personval har alltid haft sina förespråkare. Eftersom en översyn av vallagarna företagits flera gånger har också personvalsfrågan funnits med bland de frågor som utretts.

Utredningar som 1918 års proportionsvalssakkunniga, Författningsutredningen 1963, Personvals- och valkretsutredningen 1977, Folkstyrelsekommittén 1987 och Personvalskommittén 1993 har alla kommit med förslag i frågan om eventuellt personval i Sverige. Endast den sistnämnda utredningens förslag ledde dock till en konkret reform. I 1994 års val testades frivilligt personval i sju kommuner. Året därpå genomfördes det första riksomfattande valet baserat på detta system, då de svenska ledamöterna av Europaparlamentet utsågs. Framme vid årsskiftet 1996/1997 förelåg en omfattande konsensus mellan partierna om den nya vallagen, som antogs av riksdagen i april 1997. Frivilligt personval infördes, med en spärrgräns på 8 procent för personrösterna i riksdagsval och 5 procent i kommun- och landstingsval.

De tidigare utredningarna innehöll en rad förslag för att stärka personvalselementet i svensk politik. Dessa fick inte några konkreta konsekvenser i vallagen. Redan 1918 års proportionsvalssakkunniga lanserade personval enligt den ovan beskrivna *single transferable vote*-modellen, dvs. det irländska systemet. Författningsutredningens betänkande 1963 innehöll ett förslag om valkretsval med obligatorisk personröstning. Modellen var influerad av den danska förebilden, men gick längre än denna genom tanken på obligatoriskt personval. Också 1977 års utredning föreslog införande av personval, denna gång med det belgiska systemet som förebild. Folkstyrelsekommittén tio år senare föreslog mycket konkret att väljarna skulle beredas möjlighet att frivilligt föra upp någon av kandidaterna överst på valsedeln.

Demokratirådets undersökning har beaktat dessa utredningar i analysen av den svenska debatten. Den bredare debattanalysen begränsar sig dock till den process som ledde fram till det nuvarande personvalssystemet. Detta betyder att debatt, motioner

och propositioner i riksdagen under 1990-talet genomgåtts. Personvalskommitténs betänkande samt de dokument utredningen i övrigt gav upphov till har granskats i detalj. Detta officiella material kompletteras med en analys av tidningsdebatten efter offentliggörandet av Personvalskommitténs betänkande 1993. Betänkandet samt de första val där det föreslagna systemet testades inspirerade till en livlig debatt i dagspressen. En intensifiering av debatten skedde naturligt nog inför 1998 års riksdagsval. En rad kommentarer och analyser publicerades också omedelbart efter valet.[20]

Partiernas tystnad

Större reformer i svensk politik brukar föregås av breda debatter med partier och partiledare i en nyckelposition. Ställningstagandena utmejslas internt i partierna och förs sedan fram med aktivt deltagande av de viktigaste partirepresentanterna.

Personvalsfrågan gav också upphov till en betydande debatt i flera omgångar under 1990-talet. Bredden kan knappast kritiseras. Däremot lyser klart formulerade partiståndpunkter i det närmaste med sin frånvaro, och de centrala personerna i svensk parlamentarism söker man i stort sett förgäves bland debattörerna. Förklaringen är frågans karaktär, det införda systemets förankring bland partierna och den utformning som personvalet kom att få i Sverige.

Frågan om personval är besvärlig från partiledningens synpunkt. Den har varit med om att skapa en balans på basis av en ordning där kandidaterna får sin legitimitet genom en intern demokratisk process. Personvalet introducerar en helt annan legitimitetsgrund, ett direkt band mellan kandidat och väljare, som gör balansgången besvärlig. Partierna skiljer sig visserligen från varandra med avseende på personvalets popularitet; på den borger-

[20] Av de undersökta tidningarna är Svenska Dagbladet och Dagens Nyheter viktigast. Betydande debatt och bevakning förekom också i bl.a. Göteborgs-Posten, Sydsvenska Dagbladet, Skånska Dagbladet, Arbetet Nyheterna, Dagens Politik och Aftonbladet. Pressarkivet, som är en filial till Uppsala universitetsbibliotek, tackas för värdefull hjälp i samband med materialinsamlingen.

liga sidan finns betydligt fler förespråkare än inom vänsterpartierna och miljöpartiet. Oavsett åsiktsmönstren är personvalet problematiskt för dem som skall leda och administrera ett parti.

Den ordning som infördes är en utpräglad kompromiss, vilket hör till det normala i svensk reformpolitik. Den modell som valdes saknade emellertid från början aktiva förespråkare bland partierna. De som propagerat för personval hade gärna gått längre i riktning mot ett renodlat personval, medan skeptikerna helst velat slippa personvalsreformen helt och hållet. De som var skeptiska hade ingen anledning att föra kampanj för den nya ordningen trots att de av omständigheternas tvång fått svälja kompromissen. Personvalsentusiasterna inspirerades inte heller till aktiv marknadsföring av systemet.

Då personröstandet gjorts frivilligt i Sverige kunde det dessutom uppfattas som inkorrekt om partiledningarna aktivt uppmanade väljarkåren att personrösta. Man hade ju först inom partierna på demokratisk väg enats om en rangordning av kandidaterna. Att sedan uppmana väljarna att kanske förbigå rangordningen hade onekligen varit motsägelsefullt. Moderaternas partisekreterare Gunnar Hökmark, som presenterade sig som en anhängare av personval, konstaterade sålunda att partiet inte skulle uppmana väljarna till personval; det var kandidaternas egen uppgift (Dagens Nyheter 2/11 1992).

Medan politiker och partifolk självfallet figurerar i materialet uppträder partier sparsamt med kollektiva markeringar i personvalsfrågan. Fria debattörer intar en betydande roll i debatten. Särskilt anmärkningsvärt är inslaget av "pensionerade" politiker såsom förutvarande riksdagsledamöter och utskottsordförande.

Representation: partier

Inledningen till Personvalskommitténs betänkande är brutal i sin ärlighet:

> Den representativa demokratin i Sverige bygger på grundtanken att den politiska verksamheten utövas främst genom de politiska partierna (SOU 1993:21, s. 15).

Fjärran är regeringsformens ord om att "all offentlig makt i Sverige utgår från folket", fjärran alla högtidliga formuleringar om att folkets fritt valda ombud företräder sin uppdragsgivare vid riksdagsmöten. Det är fråga om uppriktig verklighetsbeskrivning; partiernas roll har så länge varit central i svensk politik att det blivit ett grundläggande tänkesätt att uppfatta dem som nyckeln till representativ demokrati. Kommittén utgår från faktiska förhållanden, inte från abstrakta ideal.

Kommitténs intresse för bredare principiella diskussioner om demokrati och representation dämpades också av det sätt varpå utredningsuppdraget formulerats: "(V)alen (skall) även i fortsättningen ha karaktären av ett val mellan partier" (SOU 1993:21, bilaga 1, s. 4). På denna punkt föreligger en ordagrann kontinuitet sedan Folkstyrelsekommittén, vars direktiv konstaterar:

> Den politiska demokratin måste även i fortsättningen vara representativ och utövas genom de politiska partierna. … Riksdagsledamöter får väsentligen uppfattas som representanter för sina partier och valkretsar (SOU 1987:6, s. 302).

Personvalskommitténs argumentation för ett bibehållet partiinflytande är snarlik:

> För ett kraftigt partiinflytande talar att de aktiva och engagerade partimedlemmarna rimligen har bättre kännedom än väljaren i allmänhet om vem som är bäst lämpad att *representera partiet* (SOU 1993:21, s. 50, vår kursivering).

Denna tankegång fick genomslag även i regeringspropositionen:

> ... partierna har ett befogat intresse att kunna påverka kandidaturvalet. Partiet känner väl till kandidaternas förutsättningar för att *förverkliga partiets idéer och mål* (prop. 1996/97:70, s. 121, vår kursivering).

Alla dessa formuleringar bygger på föreställningen att partierna som sådana har en representationsrätt. Principen om folket som den översta makthavaren reduceras till en bisats:

> *Dessutom* kan det ur demokratisk synpunkt sägas vara tilltalande att väljarna får en möjlighet att mer direkt påverka valet av de personer som skall representera dem i de styrande organen (SOU 1993:21, 50, vår kursivering).
>
> *Till detta bör läggas* den för vårt statsskick grundläggande principen att all makt utgår från folket, och det är därför väljarna som skall avgöra vilka som skall representera dem (prop. 1996/97:70, s. 121, vår kursivering).

Kontrasten mot tidningsdebatten är slående. Inte för att denna aspekt saknas i debatten; den är tvärtom ett centralt tema i många av inläggen. Däremot är det anmärkningsvärt tunnsått med debattörer som för fram partiernas primära rätt till representation. Kritikerna är många, aktiva och ganska högljudda. De som förfäktar denna princip är få och tämligen lågmälda. I och med att partierna med få undantag valde att ligga lågt kom just argumenten för denna ståndpunkt i skymundan.

När argumentation till förmån för partiernas rätt till representation förekom verkade initiativet ligga hos intervjuande journalister. Sålunda uttryckte miljöpartiets dåvarande partisekreterare Kjell Dahlström skepsis beträffande det kloka i att låta väljarna bestämma vilka kandidater som blir invalda. Han framhöll att det inte kunde vara väljarna som hade mer och bättre information om kandidaternas företräden än vad partierna själva satt inne med. Icke namngivna representanter för vänsterpartiet uttryckte farhågor för att personvalet kunde komma att innebära en betoning på kandidaternas personliga egenskaper i stället för partiernas program. Vänsterpartister i Göteborg omtalade ”strikta påbud från högre ort: avstå från enskilda personvalskampanjer” (Göteborgs-Posten 15/2 1998; Svenska Dagbladet 27/4 1998).

Centerpartisten Bertil Fiskesjö såg personvalet som en möjlighet att stärka partirepresentationen i och med att partiledarcentreringen därigenom skulle försvagas. Han betonade betydelsen av partiernas riksdagsgrupper som ”det i särklass viktigaste organet inom ett parti”. Om de individer som utgör riksdagsgruppen blir starkare profilerade ökar också riksdagsgruppens relativa status i politiken. Fiskesjö berörde här en klassisk konflikt i parlamentarismens historia: motsättningen mellan partiorganisatio-

nerna och partiernas riksdagsgrupper. Vad han uppenbart argumenterade för var att tyngdpunkten skulle förskjutas i riktning mot själva representanterna, dvs. riksdagsgruppen, i stället för partiorganisationen (Svenska Dagbladet 1/2 1995).

De flesta andra debattörer var kritiska mot partidominansen. En säregen debattröst tillhörde den moderate f.d. riksdagsmannen Hugo Hegeland. Han deltog aktivt i debatten och gav uttryck för den frustration han upplevt i sin roll som riksdagsledamot:

> Jag har i tolv år suttit i riksdagen och omväxlande tryckt på ja- och nej-knappar. Aldrig tidigare har jag känt mig så nullifierad, dvs. behandlad (obs: ej betraktad) som en nolla ... en knapptryckande robot.
>
> Jag är inte ensam i min uppfattning. Professor emeritus Gunnar Biörck sade en gång ... att under hans tio år i riksdagen hade aldrig hans särskilda kunskaper utnyttjats (Svenska Dagbladet 24/1 1995).

Hegelands konklusion var defaitistisk: det svenska systemet var nu en gång för alla ett partistyrt system, och det kunde inte en personvalsreform rubba.

Flera debattörer betraktade problematiken ur maktsynvinkel. Hos vem skall beslutsmakten ligga då det gäller riksdagens personsammansättning? Statsvetaren Tommy Möller såg kampen mellan parti- och personval som en konflikt mellan två representationsideologier: i det ena fallet är det partiombudsmännen som står som riksdagsledamöternas uppdragsgivare, i det andra fallet väljarkåren. Då personval införs står väljarna och de enskilda riksdagsledamöterna på den vinnande sidan, medan partikanslierna förlorar (Dagens Politik 30/1 1997).

En annan argumentationslinje anlade ett historiskt perspektiv på partiväsendet:

> (Man måste) komma ihåg, att politiska ideologier och levande folkrörelseengagemang spelar mindre roll för nutida människor än för de närmast föregående generationerna. Folkrörelserna var framför allt funktioner av (eller reaktioner på) industrialiseringen. I postindustrialismens konsum-

tionssamhälle spelar rörelserna inte tillnärmelsevis samma roll (Falu-Kuriren 19/3 1993).

Ett rejält nytänkande måste förr eller senare till och då fordras idéer och krafter av personer som kan frigöra sig från gängse partiprogram. I all synnerhet som många av dagens etablerade partier har sitt ursprung i ett helt annorlunda samhälle (Sven Carlioth, ordförande för Medborgarrättsrörelsens Stockholmsavdelning, inlägg i Svenska Dagbladet 30/1 1998).

Dessa inlägg anknyter till en klassisk tes om partisystemets "nedfrysning", formulerad av Seymour M. Lipset och Stein Rokkan (1967). Den går ut på att dagens partisystem i Västeuropa avspeglar samhällenas konfliktstrukturer i början av 1920-talet. När väl dessa konfliktlinjer givit upphov till organiserade partier hade senare samhällsförändringar ringa effekt på dem. Partisystemet levde sitt eget liv trots att samhället omkring det genomgick betydande omvandlingar.

Många debattörer betonade principen om väljarnas suveränitet över partikanslierna. En riksdagsmotion från Ny Demokrati kritiserade betoningen av partiernas roll i Personvalskommitténs direktiv: "Det finns ingen anledning att som i direktiven omyndigförklara valmanskåren till förmån för partikretsars visdom" (motion 1991/92:K227). Socialdemokraten Martin Nilsson hade farhågor beträffande rena personvalssystem. En försiktigare personvalsreform såg han emellertid stora fördelar med: "Riksdagen kommer i större utsträckning att också reellt bli det högsta beslutande organet" (motion 1991/92:K219).

Ett genomgående tema i den partikritiska debatten är att partidominansen över kandidaturvalet ställt vagnen framför hästen. Debattörerna vill understryka att riksdagsledamöternas uppdragsgivare är, eller bör vara, folket snarare än "parti- och fackombudsmän" (Olle Schmidt, Arbetarbladet 2/6 1993). Den moderate kommunal- och Europapolitikern Bengt Mollberg betonade att väljarkårens koppling till partier har försvagats, varför väljarna inte i första hand identifierar sig med ett bestämt parti. Personval kan leda till att kandidaternas ideologiska profil

stärks och behovet av partier därigenom minskar. Det kan vara en lättnad för väljare att kunna rösta på en kandidat utan att behöva ”köpa hela partiprogrammet” (Göteborgs-Posten 21/8 1997).

En utvärdering av denna del av debatten kan dels ta fasta på debattens intensitet och bredd, dels på dess kvalitet. Antalet inlägg i officiella politiska sammanhang samt i pressen är i och för sig stort, och engagemanget hos debattörerna är inte att ta miste på. Debatten är som helhet dock egendomligt tudelad, vilket gör att dess bredd och dess karaktär av dialog ändå lämnar en del övrigt att önska. Avsaknaden av tydliga partimarkeringar ger en slagsida åt debatten. Debattsekvensen består därför till stor del av två fristående block: kommittébetänkandet och dess förarbeten samt argumentationen i regeringens proposition å ena sidan, den övriga debatten å den andra.

Den förra diskussionen erbjuder en plädering för bevarad primär representationsrätt för partier, den senare en argumentation för ett mindre partistyrt system. Kopplingen mellan de två argumentationslinjerna är dock svag. De partikritiska debattörerna rannsakar inte kommitténs och regeringens argument, och den fria debatten saknar i stort sett förespråkare för kommitténs förslag. Svagheterna hos de olika ståndpunkterna blir därför inte heller ordentligt belysta. Debattörerna talar i alltför stor utsträckning förbi varandra. Ändå kan man rita frågetecken vid en del av argumenten på bägge sidorna. De som förespråkar fortsatt partidominans betonar behovet av kandidater som bäst kan representera partiernas ”ideologi och program”. Det är emellertid ifrågasatt hur viktiga sådana långsiktsmål är för väljarnas avgöranden – hur bra känner väljarna egentligen till sådana aspekter på partierna? Valrörelsernas sakinnehåll brukar domineras av betydligt mer aktuella frågor, såsom karensdagar, kärnkraft och EMU-medlemskap. Givet medborgarnas kunskapsnivå om svensk politik i stort (jfr Petersson m.fl. 1998) får man vara nöjd om dessa mera aktuella frågor är bekanta.

Den partikritiska debatten kan klandras för överdrivna förväntningar angående personvalets konsekvenser. En titt på de länder vars personvalssystem figurerade mest i den svenska debatten visar att partierna även här är den viktigaste enskilda fak-

torn (jfr Bogdanor 1985, s. 293 f). Förändringar i personvalsreformen kan inte väntas rubba partiernas dominans.

Allt som allt bär debatten prägel av att ingen på allvar engagerade sig för just den modell av personval som införts. Debattens tudelning accentuerades dessutom av att många av de aktivaste debattörerna var oppositionsföreträdare, medan regeringssidan var svagare representerad.

Representation: grupper

> De väljare som finner det angeläget att öka representationen i riksdagen av kvinnor, yngre eller äldre människor, människor med anknytning till vissa folkrörelser eller vissa näringsgrenar eller till den egna orten bör ha en möjlighet att *inom ramen för partivalet* även ge sin röst åt enskilda personer (SOU 1977:94, s. 164, kursivering i originalet).

Frågan om social representativitet formulerades både klart och brett i 1977 års betänkande. Både i Personvalskommitténs betänkande 1993 och i 1990-talets allmänna debatt om personval var fokuseringen emellertid mer specifik. Debatten kom i allt väsentligt att handla om effekterna av personval på kvinnorepresentationen.

Personvalsutredningen ägnar frågan om kvinnorepresentation stor uppmärksamhet. Andelen kvinnor i representativa församlingar jämförs över tid samt mellan länder och valsystem. Slutsatsen blir att medan länder med majoritetsval uppvisar en svagare kvinnorepresentation än länder med proportionella val, tyder inget i den senare gruppen på att personval missgynnar kvinnor. Kvinnorepresentationen är överlag starkast i Norden, där det finns både rena partivalssystem (Sverige, Norge), system med frivilligt personval (Danmark) och system med obligatoriskt personval inom ramen för partilistor (Finland). Särskilt det finländska fallet – Finland har uppvisat betydande andelar kvinnliga representanter längre än något annat land – verkar ha spelat en viktig roll för kommitténs slutsats.

I pressdebatten förekom både optimism och pessimism beträf-

fande effekterna på kvinnorepresentationen. Optimisterna betonade de möjligheter personvalet öppnade för en förstärkning av kvinnors position i politiken; det gällde att ta chansen. Pessimisterna verkade betrakta den uppnådda kvinnorepresentation som ett resultat av att partierna rangordnat kandidaterna. När nu rangordningen kunde rubbas skulle kvinnors ställning bli prisgiven åt svårberäkneliga opinioner; det gällde att försvara det som uppnåtts.

Många kommentatorer och debattörer hade inspirerats av Personvalskommitténs försiktiga optimism och gick längre i sina egna visioner:

> ... det öppnas alltså goda möjligheter för kvinnor att rösta fram sina egna till framgångar i valet.
>
> Respektive partiers kvinnoförbund blir – i den mån de ännu inte är det – starka maktfaktorer vid nomineringarna. Allra minst kommer det att kunna leda till att vartannat namn på valsedeln är en kvinnas ... (Göteborgs-Posten 19/3 1993).

> Personvalskommitténs förslag ... ger beslutsamma kvinnor hittills oanade möjligheter att bryta gubbväldet i riksdag, landsting och kommuner (Gert Gelotte, Göteborgs-Posten 17/3 1993).

Den mest animerade debatten om kvinnorepresentation fördes mellan Inger Segelström och Fredrik Reinfeldt. Segelström uppträdde i egenskap av ordförande för det socialdemokratiska kvinnoförbundet, medan den moderate riksdagsmannen Reinfeldt profilerat sig som landets kanske allra aktivaste förespråkare för personval; han hade bl.a. startat Sveriges första personvalsförening, "Kryssa Reinfeldt 98".

Segelström var en av de få prominenta partirepresentanter som gick ut med ett tydligt budskap. Hon uttryckte

> ... tveksamhet till hur den stora gruppen kvinnor ska kunna göra sin röst hörd eftersom vi av tradition och uppfostran inte är vana att framhäva oss själva och sätta oss själva i centrum som vissa män gör.

> Jag (är) också oroad över vem som är intresserad av att sponsra en ensamstående kvinna med tre barn när de kan få en ung kille som kan företräda exempelvis den kapitalstarka bilbranschen (Dagens Politik 13/6 1996).

Reinfeldt blev inte svaret skyldig:

> I den korporativistiska miljö där Segelström verkar, finns inga väljare med i resonemangen. Där handlar det om intressepolitik och att väga olika gruppers inflytande mot varandra. Segelström är då en mäktig aktör som anser sig företräda alla kvinnors intressen ...
>
> Jag är till exempel helt övertygad om att den ensamstående kvinnan med tre barn som Segelström i flera sammanhang använt som exempel, i väljarnas ögon känns betydligt angelägnare att stödja (än enfrågeinriktade spektakulära män som är i händerna på olika ekonomiska intressen) (Dagens Politik 21/6 1996).

I allmänhet fanns det i inläggen ett samband mellan debattörernas allmänna syn på personval och deras förväntningar angående kvinnorepresentationen. Peter Eriksson, då ledamot av Konstitutionsutskottet och riksdagsledamot för det allmänt personvalsskeptiska miljöpartiet, förutspådde att kvinnor skulle få det svårare i politiken (Svenska Dagbladet 1/9 1998).[21] På motsvarande sätt förde folkpartisten Olle Schmidt fram en betydligt mer optimistisk syn på kvinnors möjligheter att utnyttja personvalet (Arbetarbladet 2/6 1993).

Även om diskussionen hade inslag av vanlig partikonfrontation belystes frågan om kvinnorepresentation mångsidigt i debatten. Andra samhällsgrupper nämndes däremot bara sporadiskt. Personval som ett sätt att förstärka ungdomsrepresentationen tangerades, likaså den uppmaning Sveriges pensionärsförbund utfärdat att kryssa för kandidater engagerade i pensionärsfrågor (Dagens Nyheter 19/8 1998). Något replikskifte kring dessa frågor kan dock inte spåras i den allmänna debatten.

---

[21] Denna oro fick ett visst stöd också från forskarhåll; se Gilljam 1998, s. 29.

Att den regionala aspekten lyser med sin frånvaro i debatten är emellertid mest frapperande. Svensk debatt tycks utgå från att centrala politiska frågor är lika relevanta för alla landsändar. Detta karaktäriserar även personvalsdebatten. Allmänna ideologiska skillnader mellan partierna ses som viktiga, likaså gruppintressen av typen kvinnorepresentation. Det faktum att många tunga frågor har en regional förankring, eller rentav utgör en dragkamp mellan regioner, nämns sällan i den nationella debatten. Sådana frågor, såsom lokaliseringsbeslut, torde dock i hög grad engagera väljarna i berörda regioner.

Det faktum att forskningen visat att en allt sämre kännedom om riksdagskandidater i den egna valkretsen gått hand i hand med en allt bättre kännedom om partiledare och andra centrala politiska gestalter på nationell nivå (Holmberg 1998, s. 32 ff) framkallade ingen större debatt. Detta harmonierar väl med den uppfattning som partiernas regionala ombudsmän uppvisat: det är ingen primär uppgift för riksdagsledamöterna att företräda sin valkrets (Pierre 1998, s. 143).

Ändå bör personvalet framstå som särskilt intressant för den väljare som i första hand bryr sig om sin region. Nu ges möjligheter att belöna respektive bestraffa kandidater som arbetat eller inte arbetat framgångsrikt för valkretsen. Detta är utan vidare en ingrediens av sådan principiell dignitet att den borde ha fått en grundlig belysning i debatten.

Representation som förtroenderelation

Det klart mest frekventa argumentet för personval gällde effekten på relationen mellan väljare och valda. Det ligger i sakens natur att denna argumentationslinje var vanligast hos debattörer som var positiva till personval; argumentet framställs därför optimistiskt som en stor potentiell förbättring av det politiska livet.

Även de statliga utredningarna uttrycker en viss optimism på denna punkt. Personvalskommittén framhåller i och för sig att det inte finns "några säkra belägg" för att "personvalsinslaget kommer att ge några dynamiska effekter i form av en förbättrad relation mellan väljare och valda". Utredningen finner det dock

vara ”ett rimligt antagande att en allmän personifiering av politiken som en följd av ett ökat personvalsinslag kommer att leda till positiva effekter i detta avseende” (SOU 1993:21, s. 54).

I den allmänna debatten tvekade deltagarna mindre. Personvalet sågs som motorn i en dynamisk kedja där en närmare kontakt mellan väljare och valda leder till större intresse för och aktivitet i politiken. Några debattörer som argumenterade utförligt i dessa banor får tjäna som illustration:

> Vi ser tre starka skäl för att ha ett system med ”verkligt” personval.
>
> Det första handlar om att medborgarna måste kunna identifiera sig med sina förtroendevalda.
>
> Det andra skälet är att demokratin behöver vitaliseras ... det skulle öka väljarnas intresse, då politiken blir mindre anonym.
>
> För det tredje ska väljarna kunna utkräva direkt ansvar av sina förtroendevalda. Genom att rösta på personer, i stället för av partierna fastställda listor, ges väljarna den möjligheten (Nils Hast och Olle Reichenberg, Svenska Dagbladet 20/1 1994).

> Att man ska vända sig till ”sin” riksdagsledamot finns inte i den svenska kulturen.
>
> Personval skulle säkert skapa större närhet mellan väljare och valda ... jag tror det blir svårare för de kandidater som är konturlösa än för dem som engagerar sig hårt för kontroversiella åsikter (Olle Wästberg, Arbetet Nyheterna 9/11 1997).

I några inlägg analyseras personvalets effekter på partiers och kandidaters strategiska beteende. Debattören Herman Westrup ser en allmän ökning av själva valdagens betydelse som en sannolik följd av personval. Han menar att partier kommer att tvingas se över sitt kandidaturval på ett annat sätt än tidigare; personvalet påverkar nomineringarna så att säga preventivt. De enskilda kandidaterna måste vara aktiva. De måste dessutom uppvisa en ”allmänpolitisk profil”, eftersom de nu konkurrerar med samtliga kandidater och därför inte kan räkna med ett tillräckligt väl-

jarstöd om de företräder alltför smala särintressen (Skånska Dagbladet 8/12 1996).

Även de kandidater som förde en aktiv kampanj underströk betydelsen av de direkta band som personval skapar mellan väljare och valda. Anna Kinberg, moderat kandidat i Stockholm, förde en av de mest uppmärksammade personvalskampanjerna i landet. I en intervju konstaterade hon bland annat:

> I frågor som betyder väldigt mycket skulle jag vara beredd att ta striden med partiledningen. Det är ju själva poängen med personval. Det är dem jag blivit invald av jag måste vara mest lojal med (Svenska Dagbladet 31/8 1998).

Många av de konsekvenser av fastare band mellan enskilda representanter och deras väljare som omtalades i debatten fick dock passera med onödigt lite kritisk granskning. Westrups påstående om effekterna på partiers nominering kunde lika väl vändas på huvudet. Det är det gamla systemet som manar till ett omsorgsfullt val av kandidater, då alla vet att bara några av dem har realistiska möjligheter att bli invalda. Att placera kandidater som belastas av skandaler eller alltför klara bindningar till särintressen på valbar plats innebär rimligtvis ett större risktagande än en lista där väljarna fritt kan välja och vraka bland kandidaterna. Personvalet kan dessutom locka partier att fylla sina kandidatlistor med företrädare för organiserade särintressen, eftersom just sådana kan tänkas mobilisera större segment av väljare, vilket kommer listan som helhet till gagn.

Påståendet om större intresse och aktivitet från väljarnas sida kunde lätt ha belysts med jämförande data från länder med eller utan personval. Det som finns av jämförande forskning visar inte på systematiska skillnader mellan länder med personval och system med rena partilistor; detta noteras för övrigt också av Personvalskommittén (SOU 1993:21, s. 58).

Handlingskraft

Valsystem kan ha betydelse för det politiska systemets handlingskraft på två olika sätt. De kan påverka partiernas interna sam-

manhållning, dvs. partidisciplinen. De kan vidare göra partierna olika kapabla till samarbete, dvs. påverka deras koalitionspotential. Dessa två aspekter är nära sammankopplade: ett parti vars agerande är disciplinerat och konsekvent är en tryggare koalitionspartner än ett parti hemsökt av inre splittring. Ett disciplinerat parti i ensam regeringsställning styr rimligtvis effektivare än ett oenigt parti.

Personvalskommittén diskuterade riskerna för partisplittring och politisk instabilitet till följd av en övergång till personval. Kommittén åberopade därvid en rad forskningsrapporter, men ansåg sig inte kunna presentera någon allmän konklusion. Närmast en sådan kom ett konstaterande baserat på en studie av Bo Särlvik om att politisk instabilitet ofta förefaller vara en *orsak* till justeringar i valsystemet.

Frågor som tangerar handlingskraft och politisk stabilitet hörde inte till de allra vanligaste inslagen i den allmänna debatten om personval, men de lyste inte heller med sin frånvaro. Här var det naturligt nog de personvalskritiska debattörerna som dominerade. Ett undantag var Claes-Göran Kjellander, som i en kolumn i Dagens Nyheter först kom med uppmaningen ”pröva personval!” och därefter konstaterade:

> Mot behovet av ett system som gynnar partistabilitet och parlamentarisk potens står intresset att bevara representativitet och demokratisk anda (Dagens Nyheter 9/7 1993).

I den fortsatta bevakningen belyste Dagens Nyheter de problematiska inslagen ytterligare:

> Det verkligt olyckliga vore om vi valde enbart det negativa alternativet, det vill säga försvagade det parlamentariska systemet samtidigt som tilltron till politiken undergrävdes av ännu ett misslyckat personvalsexperiment (Dagens Nyheter 2/9 1996).

I senare reportage tog Dagens Nyheter bl.a. upp en socialdemokratisk rapport som förutspådde interna partistrider, ”populism” och en fokusering på personer i stället för sakfrågor som konse-

kvenser av personval. Den danske statsvetaren Lars Billes beskrivning av utvecklingen i Danmark väckte också uppmärksamhet. Enligt Bille hade personvalet försvagat partiorganisationerna och därigenom partirepresentationen. Många hade i Danmark därför börjat argumentera för ett rent personval (Dagens Nyheter 2/11 och 5/11 1997).

Alla debattörer såg inte partidisciplinen som en entydigt positiv sak. Harry Schein presenterade ett hypotetiskt räkneexempel som visade att riksdagen till följd av partidisciplinen kunde komma att rösta nej till medlemskap i EMU även om en överväldigande majoritet av de enskilda riksdagsmännen vore för ett medlemskap. Han efterlyste större frihet för rikdagsledamöterna i frågor där opinionen är delad i stället för den nuvarande ordningen med en ”omotiverad och ofta i grunden odemokratisk partidisciplin” (Dagens Nyheter 3/10 1997).

En utvärdering av denna del av debatten som helhet bör påtala avsaknaden av bredare konsekvensanalyser. Det talas relativt allmänt om en försvagning av partierna och av partidisciplinen, men den konkreta innebörden blir inte riktigt klar. Kopplingen till demokratisk handlingskraft görs inte tydlig; framför allt hade relationen mellan valsystem och regering kunnat belysas mer. Här finns nämligen två högst aktuella aspekter på svensk politik som kan påverkas av större splittring i de politiska partierna.

För det första kan man fråga sig vad det betyder för socialdemokratins handlingskraft om enskilda riksdagsledamöter i kraft av ett högt personligt röstetal börjar profilera sig gentemot partiledningen. Frågan är befogad inte minst mot bakgrund av att några av de viktigaste politiska skiljelinjerna, exempelvis Europapolitiken, i dag löper tvärs igenom partiet.

För det andra kan man diskutera de möjliga effekterna av personval på den alternativa regeringslösningen, dvs. en borgerlig koalition. Gör personval det mer eller mindre sannolikt att dessa partier kan enas om ett regeringssamarbete som erbjuder ett reellt alternativ till en socialdemokratisk regering?

Det är förvånande att dessa frågor inte explicit togs upp och gjordes till centrala debatteman.

Begriplighet och rättvisa

Bland utgångspunkterna för Personvalskommittén fanns såväl kravet på begriplighet som kravet på rättvisa. Det system som skulle utarbetas fick alltså inte vara så komplicerat att väljaren inte kunde förstå hur det fungerade. Det fick inte heller försätta väljare, kandidater och partier i en ojämlik ställning.

Trots att det svenska personvalets utformning alltså uttryckligen motiverades med sådana argument fick reformen kritik i just detta avseende. Medan några debattörer kritiserade systemet för att vara svårbegripligt (Johansson och Möller 1998, s. 56), var det framför allt rättviseaspekten som framkallade debatt.

De flesta kommentarer på denna punkt var varianter på det tema som Dagens Nyheter på ledarplats uttryckte med orden: "(det är) problematiskt ur demokratisynpunkt med personval i ett partibaserat system" (9/11 1997). Konkret innebar detta att väljare som godtar ett partis rangordning av kandidater kan försättas i en ojämlik ställning jämfört med en medborgare som väljer att frångå rangordningen.

Detta problem var centralt när det svenska personvalet utreddes och utformades. Av de fyra huvudkrav som "varit vägledande för ... utredningar som haft att överväga personvalsfrågan" nämndes denna aspekt först:

> Små grupper får inte ges möjlighet att styra personvalet på bekostnad av de stora väljargrupperna, som kanske helst överlåter valet av personer till partiinstanserna (SOU 1993:21, s. 19).

Under beredningen av personvalsfrågan åberopades detta krav på två punkter. För det första användes det som argument för att personvalet skulle göras frivilligt. För det andra ansågs det tala för en relativt sträng spärrgräns för personrösterna. Både frivilligt kontra obligatoriskt personval och frågan om spärrgränsen togs upp av en rad debattörer. De flesta som granskade frågorna om frivillighet och spärrgräns gjorde det emellertid inte främst från rättvisesynpunkt. I stället var man oftast kritisk därför att man menade att systemet urvattnas till den grad att personvalet framstår som en skenreform.

Rättviseargumentet användes däremot flitigt när det gällde villkoren för dem som låter bli att kryssa för någon kandidat jämfört med dem som väljer att personrösta. Ett utförligt debattinlägg av Arvid Andersson får tjäna som exempel. Skribenten konstaterar att det i de mindre valkretsarna krävs cirka 11 000 röster för inval. Åttaprocentsspärren innebär då att t.ex. en kandidat på sjätte plats kan gå förbi alla andra på listan bara han eller hon fått minst 880 personliga röster:

> Men, och det har det talats tyst om i propagandan för personval, om den i mitt exempel på sjätte plats placerade har fått 880 kryss (alltså markeringar av väljare, som vill utse vederbörande i första hand), har 92 procent av partiets väljare ansett att kandidatens sjätteplacering är riktig (Skånska Dagbladet 24/2 1998).

Susanna Popova var inne på samma tankegång i sin spalt i Svenska Dagbladet:[22]

> En väljare som inte personröstar lämnar inte tillbaka sin röst till sitt parti. I stället överlåts makten till de väljare som röstar på samma parti och som kryssar för en av kandidaterna. Om socialdemokratiska traditionalister till exempel avstår från att kryssa av den anledningen att de då följer partiviljan, så kommer i stället förnyare som kryssar för en kandidat att få ett större inflytande över vilka kandidater som väljs (19/8 1998).

Denna argumentation kunde användas både mot personval eller för ett än mer utpräglat personval. Anderssons inlägg såg obligatoriskt personval som en möjlig lösning på problemet. Problemet är med andra ord specifikt för just listvalssystem med *frivilligt* personval.

Det är emellertid en fascinerande demokratiteoretisk fråga hu-

[22] Enligt en broschyr från Riksskatteverket behövde en väljare som var nöjd med ett partis rangordning inte kryssa någon kandidat (Dagens Nyheter 19/8 1998). Jfr även Gilljam 1998, s. 29.

ruvida man från rättvisesynpunkt kan och bör jämställa de medborgare som väljer att personrösta med dem som avstår från detta. Kränks de sistnämndas rätt om personröstningen leder till ett annat personurval än vad partiernas rangordning av kandidaterna pekat mot? Tre synpunkter talar för ett nekande svar på frågan.

För det första hindrar inget att väljare personröstar i enlighet med partiernas rangordning, dvs. kryssar för en kandidat "på valbar plats".

För det andra kan man inte veta hur de väljare som enbart röstat på parti egentligen resonerat. Det finns inga säkra bevis för att partiröstarna menat att "med min partiröst vill jag uttryckligen ha de representanter partiet placerat högst på listan". Det kan lika väl hända att de inte anser det vara särskilt noga vilka av kandidaterna som blir invalda, bara partiet har tillräckligt stark representation. I det senare fallet finns ingen motsättning mellan deras och personröstarnas önskemål.

För det tredje bör personvalets karaktär av rättighet inte glömmas. Systemet erbjuder väljarna rätten att personrösta. Det strider mot demokratins anda att argumentera att de som utnyttjar en medborgerlig rättighet därigenom kränker deras rätt vilka inte använder sig av rättigheten. Ingen skulle väl komma på tanken att jämställa de medborgare som röstar med dem som väljer sofflocket?

Diskussionen kring detta problem visar på ett dilemma som den svenska kompromissen med frivilligt personval onekligen är behäftad med.

Ej blott svenska krusbär: utländska förebilder

Valsystem är lätta att jämföra, och de har så teknisk karaktär att de inte får samma patriotiska laddning som många andra samhällsinstitutioner. Utredningarna och debatten kring personval i Sverige visade stort intresse för alternativa utländska modeller för personval. Bevisföringen för och emot personval, lika väl som för och emot olika varianter av personval, vilade i stor utsträckning på utländska erfarenheter.

Personvalskommitténs direktiv var av avgörande betydelse för vilka utländska modeller som i praktiken kunde komma i fråga i Sverige:

> Det är en viktig utgångspunkt att det riksproportionella valsystemet skall behållas och att valen även i fortsättningen skall ha karaktären av ett val mellan partier (SOU 1993:21, s. 4).

Kravet på riksproportionalitet innebar i praktiken att system som innebar majoritetsval i enmansvalkretsar inte kunde tas upp till övervägande. Personval i engelsk och amerikansk bemärkelse var alltså inte aktuellt för Sverige. Kommittén konstaterar också helt korrekt att ett sådant val strängt taget inte erbjuder något personval (mellan kandidater av samma partifärg) med mindre än att öppna primärval anordnas.

Kommittén framställde fyra alternativa modeller för personval. Den första var baserad på den tyska valordningen, den andra på den belgiska valkvotsmodellen, medan de två övriga var varianter av det danska systemet. Den tyska modellen, som kombinerar majoritetsval i enmansvalkretsar med regionala listval, ansågs i slutänden leda till alltför stora strukturella förändringar inom partiväsendet och bedömdes därför falla utanför kommitténs uppdrag. Det belgiska systemet låg däremot innanför uppdraget. Här bedömdes det reella inslaget av personval dock vara så ringa att det inte var någon vits att föreslå en reform baserad på denna modell. Kommitténs slutliga rekommendation bygger på en förenklad och mer rätlinjig version av det frivilliga danska personvalet.

Kommittén hade emellertid dessförinnan att ta ställning till två ytterligare alternativ: det finländska och det irländska systemet.

> Direktiven utesluter sålunda alla förslag som går ut på ett renodlat personval utan något inflytande från partierna. Så faller t.ex. ett system som bl.a. tillåter val av enskilda personer utan partitillhörighet, som det irländska, utanför uppdraget. Vidare kan inte förslag om obligatorisk personröstning av det slag som förekommer i Finland komma i frå-

ga eftersom det förutsätter att en valsedel som saknar personmarkering förklaras ogiltig (SOU 1993:21, s. 88).

Detta är en sträng tolkning av direktiven. Det irländska systemet beskrivs som om kandidater utan partitillhörighet vore det normala. I själva verket spelar partitillhörighet givetvis en betydande roll även på Irland, låt vara att det är vanligt att väljare på sin preferenslista kan ha kandidater från flera olika partier. Detta betyder emellertid inte att väljare inte företar ett val också mellan partier; de flesta torde ha så pass klara partisympatier och -antipatier, att vissa partiers kandidater sällan eller aldrig kan komma i fråga för dem. Dessutom finns givetvis möjlighet att exempelvis stadga att alla kandidater skall uppträda under partibeteckning. Därigenom ges de politiska partierna monopol på en avgörande fas i gallringen av kandidater, nämligen nomineringen.

Kommitténs tolkning av direktiven, ”att valen även i fortsättningen skall ha karaktären av ett val mellan partier”, drabbar det finländska systemet än hårdare. Grundelementet i det finländska valsystemet är partilistorna, och den klart viktigaste faktorn för väljarna är just partipreferenserna. Att partierna därutöver låter väljarna avgöra vilka av deras kandidater som blir valda betyder inte att person är viktigare än parti. I motsats till fallet Irland kan väljaren dessutom inte rösta på kandidater från flera olika partilistor. Det finländska valsystemet innebär därför inte enbart obligatoriskt personval utan också i praktiken samtidigt *obligatoriskt partival*. Partiernas de facto-monopol på kandidatnominering befäster partiinflytandet ytterligare. Mellan obligatoriskt personval och valens karaktär som främst ett val mellan partier finns således ingen given motsättning.

Kommittén anför även andra invändningar mot dessa två system. Tydligen med sidoblick på det irländska systemet utdefinieras röstning på flera kandidater än en samt andra former av personval vilka kan tänkas fördröja fastställandet av det slutliga valresultatet. Detta problem bör dock med modern teknik gå att lösa relativt enkelt. Man kan även fråga sig hur viktigt det principiellt sett är att resultatet klarnar redan på valdagskvällen.

Beträffande Finland framför kommittén en rad kritiska synpunkter som också präglade den allmänna debatten. Amerikani-

sering, dvs. jippobetonade valkampanjer som ”gynnar personer som vet att hantera massmedia” (SOU 1993:21, s. 39), sågs som en nackdel. Här är kommittén inne på kändisargumentet: kandidater som blivit kända tack vare andra faktorer än politiska meriter påstås ha fördel av det finländska personvalet. För det andra anses systemet innebära en större risk för att utomstående ekonomiska intressen kan påverka valresultatet, då kampanjfinansieringen till stor del sker i form av bidrag till individuella kandidater. För det tredje anses systemet kunna leda till personstrider mellan kandidater inom ett och samma parti.

Kändisargumentet antyder att inte enbart kampanjerna utan också många av kandidaterna är mindre ”seriösa” i det finländska systemet. Detta är ofta den första kommentaren då systemet förs på tal i Sverige. I Finland nämns detta likaså ofta i kritisk anda, dock vanligen skämtsamt. I praktiken rör det sig om ett marginellt fenomen i finländsk politik, trots att media nogsamt inför varje val räknar upp partiernas ”kändiskandidater”.[23] Partierna gör i själva verket klokt i att inte ställa upp många kändiskandidater, då detta lätt skulle uppfattas som oseriöst.

Öppna strider mellan kandidater för samma parti är också sällsynta. I själva verket manar systemet till samarbete för att öka det totala röstetalet för listan, då allas chanser främst är beroende av detta. Därtill bör det inte glömmas att ett system där kandidaternas chanser till inval avgörs av partiet genom placeringen på listan innebär stora potentiella motsättningar kandidater emellan i nomineringsfasen. Sådana strider är ingalunda okända i t.ex. Sverige och Norge, låt vara att partierna ofta har möjlighet att låta dem utspelas bakom kulisserna. Från den enskilda kandidatens synpunkt innebär ett system med några få valbara platser på ett helt annat sätt ett *nollsummespel* än vad ett rent personval gör.

Däremot är argumentet angående ”skumma pengar” svårare att tillbakavisa, trots att forskning här ställer sig svår. Det bör

[23] Av de sammanlagt 2 083 kandidaterna i 1995 års finländska riksdagsval var 18 (0,9 procent) sådana som blivit riksbekanta genom TV, idrott eller underhållning i vid bemärkelse. Tre ”kändisar” blev invalda, samtliga f.d. idrottsmän, alla med omfattande politisk erfarenhet. Tack till Kimmo Grönlund, statsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi, för hjälp med dessa upplysningar.

dock rimligtvis vara svårare att kontrollera en valfinansiering som kanaliseras via kandidaternas stödgrupper än pengar som fördelas genom partikanslierna centralt.

I debatten före och efter Personvalskommitténs betänkande uppträdde delvis annorlunda synsätt beträffande utländska modeller. Typiskt nog var de danska och belgiska systemen, som ju stod kommitténs förslag närmast, inte speciellt framträdande i debatten. Detta understryker åter det faktum att den kompromiss som uppnåddes hade få aktiva förespråkare. Innan kommittén tillsattes inlämnades bl.a. en moderat riksdagsmotion, med Carl Bildt som första undertecknare, där den tyska modellen särskilt framhävdes (motion 1990/91:K216). En folkpartistisk motion med Bengt Westerberg i spetsen argumenterade för personval enligt finländsk förebild (motion 1990/91:K205). Bertil Fiskesjö tillsammans med andra centerpartister talade för fakultativt personval av danskt eller belgiskt snitt (motion 1989/90:K230).

I tidningsdebatten ventilerades även andra system; så till exempel diskuteras majoritetsval i enmansvalkretsar. En ivrig förespråkare för detta ”engelska” system var professor Wilhelm Engström i Uppsala. Han menade att systemet på ett helt annat sätt än den föreslagna ordningen skulle tvinga ut kandidaterna i fält:

> ... den brittiska modellens styrka är att den ger helt andra möjligheter för väljarkåren att hålla kniven mot strupen på sina valda representanter (Svenska Dagbladet 7/8 och 18/8 1998).

Det system som oftast figurerade i debatten var dock det finländska. Till förespråkarna hade Fiskesjö sällat sig. Han hade gått grundligt tillväga och bl.a. besökt Finland för att studera systemet. Hans slutsats var att det var ”svårt att invända mot påståendet att Finland har det enklaste och mest demokratiska systemet i världen” (Svenska Dagbladet 11/8 1998).

De kritiska rösterna var dock betydligt fler:

> ... Finland, där valrörelsen i stor utsträckning handlar om egenskaper hos kandidaterna utan egentlig politisk bety-

delse. Kändisskap från till exempel idrotten är meriterande (Göteborgs-Posten 17/5 1996).

... framgångsrika idrottsutövare, skådespelare och TV-kändisar har kunnat erövra höga politiska poster på grund av just sitt kändisskap (Arbetet Nyheterna 11/1 1998).

I Finland finns tyvärr många exempel på att personvalssystemet kan leda till oönskade (ekonomiska) bindningar (Sören Thun, Arbetarbladet 22/2 1993).

Kritiken av den finländska modellen följde de linjer som återfanns i Personvalskommitténs betänkande. Betänkandet var dock betydligt försiktigare i sina formuleringar, medan tidningsdebatten skapade en bild av finländska val som ett utdraget kändisjippo. Argument som redan konstaterats vara tillspetsade uppträdde alltså här i än mer renodlad form.

Som helhet var diskussionen om utländska modeller för personval omfattande och livlig. Kommitténs behandling av den irländska och finländska varianten betingades dock uppenbart av politisk ändamålsenlighet. Slutsatserna överdrevs ytterligare i den allmänna debatten. Debatten saknade strängt taget aktiva förespråkare för de utländska modeller som låg närmast den svenska kompromissen, varför den även på denna punkt kom att ha ett säreget tomrum där den borde ha varit som livligast.

Pengar och personval

Frågan om valfinansiering och möjligheterna för ekonomiskt starka intressen att påverka politiken tack vare personval hörde inte enbart till de centrala kritikpunkterna då utländska modeller utreddes och debatterades. Det var också en av de viktigaste allmänna debattfrågorna.

Ovan konstaterades att en kontroll av penningflödena blir svårare om valfinansieringen primärt sker via kandidaternas stödgrupper, såsom i t.ex. Finland och Japan, än om medlen fördelas centralt av partikanslierna. Därigenom öppnas möjligheten för

utomstående intressen att genom att finansiera enskilda kandidater göra sin röst hörd i politiken. Den som är ekonomiskt resursstark kan således erhålla ett oproportionerligt inflytande över politiken.

Oron över ökad ”penningmakt” i politiken framfördes flitigt som argument mot personval. Det säger sig självt att det främst var de personvalskritiska debattörerna som uttryckte denna oro, och att argumentet främst förekom hos debattörer på vänsterkanten snarare än i borgerliga kretsar. De socialdemokratiska riksdagsledamöterna Carina Moberg och Lars Stjernkvist sammanfattade problemet kärnfullt:

> Den som tagit emot ett bidrag från ortens storföretag kan rimligtvis inte med bibehållen trovärdighet hävda att han eller hon uteslutande är lojal med sina idéer. När politiker satsar egna pengar kan vi självfallet inte längre hävda att allas röster väger lika tungt (Aftonbladet 24/11 1997).

Exemplen på denna argumentation kunde med lätthet mångfaldigas, men det är inte nödvändigt här. Minst lika intressant är nämligen resten av resonemanget hos de två socialdemokraterna, som ingalunda ställer sig avvisande till personval. De ser personvalet som ett tillfälle att kräva att partierna görs redovisningsskyldiga, något som de hittills ställt sig avvisande till. Nu finns en möjlighet att undanröja ”varje misstanke att några andra än partiets medlemmar bestämmer över partiernas inriktning”.[24]

Att val- och partifinansiering, med eller utan personval, är ett problematiskt kapitel framhölls energiskt av statsvetaren och skribenten Stig-Björn Ljunggren, som menade att partierna redan var ekonomiskt beroende av omvärlden på ett otillbörligt sätt, och att personvalet därvid varken gjorde till eller ifrån:

> Den politiska ordningen i dag tillåter inte bara ett orättvist finansiellt stöd till de etablerade partierna, det är också fullt av förbindelser mellan särintressen med pengar och de

[24] Liknande förslag har framställts från forskarhåll; se Åsard och Bennett 1997, s. 195 f.

politiska partierna. Den som oroar sig över att personval ska förvärra detta bör således radikalt försöka hugga vid roten genom att strukturera om grunden för hela den etablerade partiapparaten, i stället för att krafsa lite på ytan (Sydsvenska Dagbladet 6/3 1994).

... den stora ekonomiska relationen i svensk politik är den mellan partierna och staten.

Staten har köpt medborgarnas instrument för demokratisk påverkan. Våra partier, som en gång styrdes av medlemmarna, har blivit valorganisationer, finansierade av staten och därmed en del av den offentliga sektorn. Partiväsendet är förstatligat. Där har vi ett problem ur demokratisk synvinkel! (Svenska Dagbladet 17/8 1998.)

Debatten förde fram ett brett spektrum av problem med anknytning till frågan om partiernas ekonomi. Personval medför en decentralisering av kampanjfinansieringen och försvårar därmed en central kontroll. Det kan också försätta kandidater i radikalt ojämlik ställning. Finansieringen innebär emellertid inte enbart ett kontrollproblem utan också ett öppenhetsproblem; där har svenska partier hittills varit restriktiva. Slutligen förtjänar partiers externa beroende, av staten lika väl som av andra aktörer, en grundlig genomlysning.

Slutsatser

De som talade mest entusiastiskt om personval betonade förstärkta band mellan väljare och valda, en vitalisering av politiken i allmänhet och valrörelserna i synnerhet samt ett ökat politiskt intresse bland väljarna. Dessa argument fick stå relativt oemotsagda.

Motståndarna hänvisade oftast till ett förytligande, en amerikanisering av politiken i personvalets kölvatten: det politiska samtalet glider ”från sak till person”. Bekymmer över att penningstarka kretsar kan utnyttja personvalet uttrycktes också relativt allmänt.

Vad gäller representationsuppfattningar förefaller det finnas en betydande klyfta i dagens svenska politik. I det officiella materialet framtonar partiernas kollektiva representationsrätt som någonting helt centralt. I den fria debatten har denna syn få förespråkare, medan en aktiv kör av debattröster kraftigt kritiserar partikansliernas monopol på svensk demokrati. Det alternativ som erbjuds betonar framför allt förtroendebandet mellan väljare och representant. Det är värt att notera att denna ståndpunkt inte sällan förs fram av aktiva eller före detta riksdagsrepresentanter. Det är givetvis väntat att just riksdagsledamöter som blivit frustrerade på grund av partidisciplinen skall föra fram denna synpunkt. Icke desto mindre är bredden i denna debattfront iögonfallande.

Lika påfallande är att det som ofta påstås vara det karaktäristiska för den svenska demokratisynen, betoningen på allmänintresset, artikuleras så otydligt i debatten. Det förekommer diskussioner om eventuell politisk instabilitet i personvalsreformens kölvatten. Någon tydlig debattfront som understryker behovet att slå vakt om det politiska systemets funktionsduglighet i stort kan dock knappast skönjas. Det är framför allt kring parlamentarismens hårda kärna, regeringsbildning och koalitioner, som ett tomrum föreligger i debatten. Av de tre huvudingredienserna i vår demokratidefinition är det alltså handlingskraften som blir mest styvmoderligt behandlad.

Detta är i hög grad en följd av att de politiska partierna i dubbel bemärkelse tagit sin hand från personvalsreformen. Den svenska personvalsmodellen är resultatet av en kompromiss som inget av partierna känner någon stor entusiasm för. Internt i partierna är personvalet ett slags icke-fråga. Partierna har sina rangordningar av kandidaterna samtidigt som lagen nu ger en möjlighet för enskilda kandidater att bryta rangordningen. Endast miljöpartiet och vänsterpartiet har med någon tydlighet försökt avskräcka kandidater och väljare från personvalskampanjer och personröstning. Partiernas relation till reformen har gjort att de som normalt skall artikulera allmänintresset i politiken hållit så låg profil som möjligt.

Det kan således knappast sägas existera en dominerande svensk syn på personval eller på betydelsen av val i den represen-

tativa demokratin över huvud taget. Demokratidebatten befinner sig på denna punkt i ett ingenmansland, och utländska modeller har föga att ge så länge de viktigaste målsättningarna och problembeskrivningarna förblir så diffusa som de i dag är.

Dessvärre ger statistiken över personvalet inte heller någon klar vägledning för framtida politik. I riksdagsvalet 1998 personröstade knappt 30 procent av väljarna. Andelen var stor nog för att avskräcka från försök att avveckla systemet, men inte stor nog för att ge personvalet en stark legitimering. 25 procent av ledamöterna i den nya riksdagen blev invalda på basis av personröster, men bara tolv av dem skulle inte ha blivit invalda om partiernas rangordning varit den enda avgörande faktorn. Nettoeffekten av personvalet på riksdagens sammansättning var således blott cirka 3 procent.

Det vore fel att hävda att övergången till frivillig personröstning inneburit en skenreform, låt vara att systemet belastas av otydlighet och tvetydighet. Snarare ger partiernas sätt att hantera personvalsfrågan en känsla av kuliss. Man har ropat otydligt och fått en otydlig debatt och väljarreaktion till svar.

En grundlig utvärdering av själva personvalssystemet i Sverige är det för tidigt för, och det har heller inte varit det centrala syftet med denna studie. Om debatten säger något om svenskarnas förväntningar beträffande valsystemet, och om dessa förväntningar kan komma att påverka svensk politik framöver, är det dock svårt att finna argument för just detta system. Det är mycket möjligt att kompromissen håller på att avlöva valsystemet på dess starka sidor utan att åstadkomma de positiva effekter som åberopades till stöd för reformen.

Man kan närma sig de centrala problemen i svensk demokrati från två olika håll. I inget av fallen förefaller den nuvarande personvalsmodellen vara det naturliga svaret.

Det första synsättet ser tydlighet i fråga om alternativen som nyckeln till såväl handlingskraft som legitimitet. Valen skall framför allt ge väljarna klara regeringsalternativ. Partierna skall inför valen tvingas till klara utfästelser om samarbete under den kommande valperioden; trovärdigheten kräver att utfästelserna är realistiska både i termer av samstämmighet i centrala frågor och i fråga om samarbetets parlamentariska tyngd.

Alternativen i svensk politik har blivit otydligare på grund av det större antalet partier som delar på riksdagsmandaten, den försvagade blockindelningen och den större opinionsmässiga splittringen inom partierna, främst inom socialdemokratin. Det krävs flera samarbetspartners för att åstadkomma majoriteter samtidigt som partierna tvingas artikulera sig allt luddigare. Följden blir att intresset för och tilliten till partierna dalar, och politikens legitimitet sjunker.

Ser man klara regeringsalternativ som den springande punkten önskar man rimligtvis *färre, inte fler aktörer* i svensk politik. Antalet partier och graden av partisplittring är redan i dag ett problem. Det kan bara bli värre om enskilda kandidater och riksdagsledamöter börjar profilera sig självständigt i kraft av ett högt personligt röstetal.

Allt detta ser ut att tala för ett valsystem som försvårar ytterligare fragmentering av partisystemet samt underlättar sammanhållning i partierna. I princip kunde man till och med använda detta som ett argument för majoritetsval (vilket har föreslagits), men det är inte ett realistiskt scenario i ett flerpartisystem som Sverige. Däremot är det högst rimligt att utifrån detta synsätt plädera för en återgång till det gamla systemet med partiröstning och central kontroll av partidisciplinen.

Det andra synsättet utgår från att det är förändringarna i väljarkårens sammansättning som är den primära orsaken till det sjunkande engagemanget och förtroendet. Politik och partier vilar enligt denna syn på kollektiva konflikter som är ett passerat stadium i svensk historia. Att tala om tydliga alternativ är meningslöst om de erbjuds av partier som medborgarna inte längre kan identifiera sig med. Den kollektivistiska fasen i svenskt samhällsliv har gett vika för en individualistisk epok. Intresse och förtroende för politik kan återställas endast om man erbjuder väljarna något att identifiera sig med, och där räcker partierna inte längre ensamma till. Ett personval som gör väljarna till suveräna beslutsfattare i fråga om parlamentarismens persongalleri är ett instrument med vilket politiken åter kan föras närmare väljarna i en tid då partierna inte längre uppfattas som lika angelägna.

För att ett personval skall kunna ha en sådan vitaliserande effekt måste valsystemet dock vara entydigt. Väljarna måste veta

exakt vad de röstar på då de röstar. Systemet bör behandla alla väljare lika, och i det avseendet behäftas det nuvarande personvalet med en tvetydighet. Botemedlet kan då bara vara obligatoriskt personval inom ramen för partilistor.

Det är vanskligt att avgöra vilket av synsätten som är mest motiverat. Klart är att inget av dem har helt rätt, och inget heller helt fel. Att framställa dem som jämbördiga alternativ, vart och ett bättre än det nuvarande systemet, är varken fegt eller motsägelsefullt. De har nämligen en gemensam, och i konstitutionella sammanhang oumbärlig, ingrediens: *tydlighet*. De lämnar inte väljarna att sväva i ovisshet om vad det är som de egentligen röstar på.

Slutsatsen blir således att regering och riksdag bör överväga antingen en återgång till det gamla valsystemet eller en vidareutveckling av personvalet till obligatoriskt personval inom ramen för partilistor.

6 Att utveckla svensk demokrati

Demokrati är ett sammansatt ideal. Kärnan utgörs förvisso av folksuveränitetsprincipen, idén om människors lika värde och allas rätt att delta i de gemensamma besluten om samhällets framtid, men ett demokratiskt styrelsesätt måste uppfylla fler krav än medborgarstyrelsens majoritetsprincip. Rättsstaten skyddar minoriteter och enskilda individer samt sätter upp centrala spelregler i demokratin såsom skyddet av yttrandefriheten. Den representativa demokratin måste också ha förtroendevalda som kan fatta beslut och dessutom kompetenta medhjälpare som förbereder och genomför besluten.

En blick ut över världens demokratier ger anledning till två reflektioner. Betraktaren slås för det första av variationerna, för det andra av föränderligheten.

Ingen demokratisk stat är den andra lik. Olika länder har valt olika modeller för valsystem, folkrepresentation, regeringsmakt, territoriell självstyrelse, rättsväsende och alla de andra institutioner som tillsammans formar demokratins arbetssätt. Ju större variationer, desto större svårigheter att sammanfatta demokratins funktionssätt med en enda måttstock, i ett enda betyg. Sverige framstår i internationellt perspektiv som en relativt väl fungerande demokrati när det gäller vissa aspekter av styrelsesättet. Offentlighetsprincipen, traditionen av lokal självstyrelse och medborgarnas, trots allt, omfattande delaktighet i samhällslivet bildar några ljusa sidor i svensk demokrati. Jämförelsen med andra länder visar emellertid också att svensk demokrati i andra avseenden fungerar tämligen bristfälligt. Vår rapport har givit ett antal exempel härpå; detta slutkapitel sammanfattar resultaten och pekar ut några vägar som skulle kunna utveckla svensk demokrati.

Alla demokratiska stater förändras. Demokratin kan ses som ett fortgående experiment; folkstyrelsens idéer har nu prövats

under ett sekel i nationell skala. De gamla etablerade demokratierna har alla gjort samma erfarenhet. Demokratins institutioner är inte fixerade för evigt. I takt med samhällsförändringar och nya krav tvingas demokratin gång på gång att reformera sina egna arbetsformer. Just nu ägnar sig många demokratier åt konstitutionell debatt och institutionella reformer. Det har många gånger påpekats att demokratin är ett system som har förmåga att kritisera och förbättra sig självt. Man kan därför tala om demokratiernas demokratisering. Också i Sverige tilldrar sig demokratiproblemen ökad uppmärksamhet, även om den svenska debatten i konstitutionella frågor uppvisar bristsymptom.

Denna rapport utgör visserligen inte någon fullständig kartläggning, men redan de föregående kapitlen visar att demokratin i Sverige utmärks av flera slags problem. Vissa förhållanden har en stark historisk, institutionell och juridisk förankring i det svenska systemet. Andra problem är av mer sentida karaktär. De reformbehov som aktualiseras i de olika kapitlen har följaktligen olika långa historiska rötter. Det finns ändå ett antal viktiga beröringspunkter.

Behovet av författningsreformer är störst inom EU

Den författningspolitiska ingenjörskonsten tar sig uttryck i flera olika slags förslag till grundlagsändringar. Kapitel 2 återger några huvudteman i den konstitutionella debatt som nu förs i Europa. Slutsatsen blir att Sverige inte har något akut behov av en genomgripande författningsreform.

Den nu gällande regeringsformen har förvisso sina brister; dess kvartssekellånga historia visar att den borde fått en annan utformning. Det finns ändå varken anledning eller förutsättning att nu sätta igång med en total författningsrevision.

Flera mindre reformer i det svenska parlamentariska systemet skulle vara tänkbara, exempelvis ännu längre mandatperiod, minskad proportionalitet i valsystemet, höjd spärrgräns mot småpartier och ändrad roll för talmannen vid regeringsbildningen. Behovet av sådana justeringar är dock inte överhängande.

Många europeiska länder håller på att decentraliseras; det finns flera olika vägar att öka den regionala autonomin. Regio-

nernas och kommunernas självstyrelse i Sverige behöver regleras tydligare, men renodlad federalism är inte lämpad för ett land som Sverige.

Valsystemet har reformerats i åtskilliga av Europas demokratier, men effekterna av förändringarna är komplicerade att bedöma. Lärdomarna för Sveriges del består framför allt i bättre kunskap om vilka experiment som man bör undvika.

Större inslag av direkt demokrati, främst i form av folkomröstningar, föreslås ofta som en metod för att öka demokratin. Erfarenheterna är dock ytterst blandade och svårbedömda. I praktiken blir folkomröstningar ofta ett vapen i den politiska elitens händer.

I det europeiska perspektivet framstår Sverige som ett konstitutionellt underutvecklat land. Eftersom monarkin här var mindre förtryckande utgjorde Sverige en form av *lagstat*, men tvingades aldrig utveckla en mer långtgående *rättsstat*. Sverige tvingas nu ta ställning till det kontinentala systemet för rättighetsskydd. Rättsstaten innebär att medborgarnas rättigheter garanteras av oberoende institutioner.

Behovet av författningsreformer påkallas främst av EU-medlemskapet. Allt mer av nationell politik bestäms på den europeiska nivån. Europeiseringen påverkar alla delar av det offentliga Sverige, men från demokratisk synpunkt är det framför allt farhågorna att riksdagen marginaliseras som borde föranleda en författningspolitisk debatt.

Sverige har som medlemsland också ett ansvar för Europeiska unionens framtid. Från den konstitutionella demokratins horisont uppvisar EU i dag stora brister. Ett sätt att lösa dessa problem vore att skaffa EU en konstitution i egentlig bemärkelse. EU grundas fortfarande på mellanstatliga fördrag, men unionen har nu nått en sådan makt och betydelse för den enskilde individen att det fordras ett förtydligande av den konstitutionella ordningen. En konstitution för EU bör formulera det europeiska samarbetets grundprinciper, fastslå medborgarnas fri- och rättigheter samt precisera ansvarsfördelningen mellan unionens institutioner. Sveriges röst saknas ännu så länge i denna europeiska författningsdebatt.

Under överskådlig tid kommer det europeiska samarbetet att bestå av en blandning av mellanstatlighet och överstatlighet.

Inom vissa områden behåller medlemsländerna sin egen beslutsrätt, medan vissa delar av politiken kan komma att genomföras i strid med ett lands vilja. Maktbalansen mellan EU och medlemsländerna är inte konstant utan skiftar beroende på omständigheterna, inte minst det enskilda landets uppträdande.

Sveriges demokratiska system måste utformas så att det bildar en stark part på den europeiska arenan. En självständig riksbank kan tillvarata nationella intressen. En författningsdomstol skulle kunna utveckla och försvara konstitutionella principer som är förankrade i svensk rättskultur. Om svenska domstolar inte själva förmår att hävda grundläggande rättsprinciper riskerar den dömande makten allt mer att överflyttas till domstolarna i Strasbourg och Luxemburg.

Sverige kan bli en bättre konstitutionell demokrati

Rättsstaten står inte i motsättning till medborgarstyrelse och handlingskraft. Tvärtom kan man göra gällande att en väl fungerande demokrati kräver ordnade och effektiva former för att folkviljan skall kunna komma till uttryck.

I ett tal till president Nelson Mandela återgav statsminister Göran Persson de ord som Mandela fällde när han lämnade sin fångenskap: ”Uppgiften framför oss är att stilla minoritetens fruktan och att samtidigt tillmötesgå majoritetens önskningar.”[25] Den konstitutionella demokratins förening av rättsstat och medborgarstyrelse kunde inte få en finare formulering.

Som utvecklas i kapitel 3 måste demokratin vara något mer än endast en lagstat, en stat där majoriteten styr genom lagstiftning. En rättsstat ställer också krav på rättssäkerhet, fri- och rättigheter och maktdelning.

Det finns två olika sätt att betrakta en grundlag. Enligt en uppfattning är grundlagen endast beskrivande; den registrerar rådande maktförhållanden och majoritetens viljeyttringar. En annan

[25] “The task before us is to still the fears of the minority, while meeting the aspirations of the majority.” Tal av statsministern vid regeringens lunch för president Nelson Mandela den 18 mars 1999.

syn på författningen betonar den normativa karaktären. Grundlagen uttrycker ett antal grundläggande rättsprinciper om den offentliga makten och förhållandet mellan det allmänna och den enskilde individen. Grundlagens principer får realitet först när den åberopas och uppfattas som bindande av samhällets aktörer.

Frågan om Sverige bör ha en författningsdomstol är därmed egentligen fel ställd. Först måste man ta ställning till om man över huvud taget vill ha en författning. Sverige behöver en debatt om vad det innebär att leva i en *konstitutionell* demokrati.

En rättsstat måste ha en procedur för att avgöra om lagar och förordningar står i överensstämmelse med grundlagen. Svenska domstolar har numera en grundlagsfäst rätt, även skyldighet, att åsidosätta en rättsnorm om den strider mot grundlagen. I detta avseende ansluter sig Sverige till den ordning som numera är förhärskande i de europeiska demokratierna.

I Sverige är normprövningsrätten likväl inskränkt i ett väsentligt avseende. Domstolarna får endast vägra tillämpa en grundlagsstridig föreskrift som beslutats av riksdagen eller regeringen ”om felet är uppenbart”. I förhållande till riksdagen grundas denna inskränkning på en legitim strävan att finna en rimlig balans mellan den folkvalda lagstiftande församlingen och den dömande makten. Däremot framstår det som anmärkningsvärt att även regeringen åtnjuter denna konstitutionella särställning.

Förvaltningsdomstolarna i Sverige är paradoxalt nog både för svaga och för starka. Svenska domstolar var länge förhindrade att utöva rättslig kontroll av regeringsbeslut. Sett i ett europeiskt perspektiv har detta givit domstolarna en onormalt svag ställning i det offentliga livet. Däremot har svenska förvaltningsdomstolar en befogenhet som deras europeiska motsvarigheter saknar. I Sverige bedöms överklaganden i förvaltningsärenden som huvudregel inte endast med hänsyn till beslutens laglighet utan också deras lämplighet. Svenska domstolar har makt att inte endast upphäva ett beslut utan också att ändra innehållet.

Efter att ha fällts i Europadomstolen har Sverige numera infört så kallad rättsprövning. Därmed har Regeringsrätten som högsta förvaltningsdomstol fått möjlighet att upphäva förvaltningsbeslut som fattats av regeringen, men endast om beslutet strider mot någon rättsregel. Denna kontroll ger domstolarna en

viktig, men ändå avgränsad roll. Lämplighetsfrågor avgörs där de bäst hör hemma i ett demokratiskt samhälle: hos politiskt ansvariga organ, inte i självständiga domstolar.

Rättsprövningens modell borde utsträckas till alla delar av den offentliga sektorn, däribland kommunerna. De svenska domstolarna skulle då få befogenheter som överensstämmer med vad som är normalt i konstitutionella demokratier.

Sverige har en unik och historiskt betingad modell för den centrala statsförvaltningens organisation. Till skillnad från de kontinentala staternas jättelika ministerier har Sverige jämförelsevis små departement. Huvuddelen av den centrala statsförvaltningen sköts av fristående ämbetsverk.

Sverige bör vårda och utveckla sin modell med självständiga förvaltningsmyndigheter. Ansvarsfördelningen mellan regeringskansliet och ämbetsverken kan göras mycket tydligare. Regeringen skall styra förvaltningen genom normgivning, inte genom att ingripa i enskilda ärenden. Informella arrangemang riskerar att undergräva den svenska modellens potential för klar fördelning och samband mellan befogenheter och ansvar.

Begreppet styrning är centralt i den svenska förståelsen av den politiska maktens natur. Att regeringen har i uppgift att styra riket framgår redan av regeringsformens inledningskapitel. Vad som mer sällan uppmärksammas är att politisk styrning kan äga rum på skilda sätt. Idén om konstitutionell demokrati innebär att de folkvalda politikerna främst styr genom normer; uppgiften att tolka och tillämpa rättsnormerna åvilar däremot självständiga domstolar och ämbetsverk.

Styrning genom generella normer betyder inte försvagad, utan förstärkt handlingskraft. En bindning till rättsnormer står inte i motsättning till medborgarstyrelsen; dessa utgör tvärtom folkviljans förnämsta uttryck.

Sverige saknar ett offentligt europeiskt rum

Att de båda leden i begreppet konstitutionell demokrati betingar varandra visas åskådligt av Europeiska unionen. EU brister i såväl konstitutionellt som demokratiskt avseende. Som tidigare på-

pekats saknar EU en egentlig författning. EU har också stora brister när det gäller medborgarstyrelse.

Olika aktörer får ta på sig ansvaret för denna illavarslande situation, men ett särskilt ansvar åvilar Europaparlamentet. Sedan tjugo år tillbaka väljs parlamentets ledamöter direkt av folket i medlemsländerna. Genom Europaparlamentet kan företrädare för olika delar av unionens befolkning samlas för att debattera Europas framtid, inte minst EU:s institutionella ordning. För att denna debatt skall kunna få någon folklig förankring fordras ett europeiskt offentligt rum, ett forum för ett fortlöpande samtal i europeiska frågor. Kapitel 4 analyserar det europeiska offentliga rummet i Sverige.

Alla medlemsländer har problem när det gäller att få till stånd en kvalificerad Europadebatt som engagerar medborgarna. Inget talar för att Sverige skulle vara sämre än det europeiska genomsnittet, men det finns anledning att vara särskilt besviken eftersom idealen i detta land är så högt ställda. Sverige har en lång tradition av offentlighet, folkbildning och studiecirklar. Avsaknaden av ett välfungerande offentligt europeiskt rum är därför desto mer påtaglig.

Skulden för Europadebattens svagheter får delas på flera händer. Brister i EU-institutionerna, riksdagen och massmedierna förstärker varandra. Frånvaron av politiskt ledarskap har också satt sina spår. Demokrati kan inte reduceras till en apparat för att registrera befintliga opinioner. Den representativa demokratin förutsätter ett levande samspel mellan väljare och valda. De förtroendevalda skall inte bara lyssna utan måste också aktivt argumentera för sin egen uppfattning. Ledande svenska politiker, inte minst i regeringspartiet, har i Europafrågan svikit denna uppgift.

Sveriges officiella hållning när det gäller den ekonomiska och monetära unionen är att avvakta. Innan Sverige går med i EMU skall frågan underställas folket för prövning. Detta skall kunna äga rum i ett allmänt val, men det kan inte uteslutas att det i stället sker genom ett extraval eller en folkomröstning.

Frågan om Sverige skall gå med i valutaunionen skulle visserligen kunna avgöras genom folkomröstning; alternativen för och emot är tillräckligt entydiga. Däremot finns det risk för ytterligare konfrontation och låsningar när det gäller Sveriges förhållande

till EU. Ett starkt argument för att låta frågan avgöras vid ordinarie riksdagsval är att de politiska partierna tvingas ta ansvar. En förutsättning är att Europafrågorna kommer högt upp på den politiska dagordningen.

Sverige har stora svårigheter att utveckla sin nationella debattkultur till att även omfatta en europeisk debatt som präglas av ömsesidighet, saklighet och kontinuitet. Det finns därför skäl att påstå att Sverige som medlemsstat uppvisar ett demokratiskt underskott i sitt sätt att diskutera EU.

Ett bättre fungerande forum för Europadebatt är av central betydelse inte endast för EU-frågan i snäv mening, utan för den svenska demokratins funktionssätt i stort. Den främlingskänsla inför EU som många svenskar upplever riskerar att leda till en allmän förtroendekris för den svenska folkstyrelsen.

Det demokratiska styrelsesättet förverkligas i dag parallellt på flera nivåer. Risken är att den offentliga makten blir så utspridd och sammanblandad att insyn och ansvarsutkrävande försvåras. Demokratin kräver tydlig maktfördelning och ordnade förbindelser mellan nivåerna.

De svenska Europaparlamentarikerna riskerar att bli en från svensk debatt frikopplad kader av yrkespolitiker på ständig resa mellan Sverige, Strasbourg och Bryssel. Riksdagen har inte löst uppgiften att förmedla Europaparlamentarikernas erfarenheter till den nationella beslutsprocessen.

Personvalet blev en misslyckad halvmesyr

När Sverige slutligen införde ett ökat personvalsinslag blev resultatet en kompromiss. Möjligheten att kryssa för en kandidat fick begränsat genomslag, dels därför att spärrgränsen sattes relativt högt, dels därför att de politiska partierna motarbetade alltför självständiga personkampanjer.

Det tidigare gällande valsystemet kunde visserligen anklagas för att endast ge ytterst marginella möjligheter till personröstning, men det hade i alla fall fördelen av att vara renodlat, enkelt och lättbegripligt.

Sverige har övergivit det gamla valsystemets fördelar. I stället

har man fått personvalets nackdelar utan att få dess fördelar. Sverige har därmed hamnat i det sämsta läget. Ett alternativ är nu att gå tillbaka till det gamla systemet, ett annat att ta steget fullt ut och införa ett renodlat personval med obligatorisk personröstning.

Den svenska personvalsdebatten, som redovisats i kapitel 5, är avslöjande i flera avseenden. Den traditionella demokratisynen har en kollektivistisk slagsida. Den officiella uppfattningen är att den politiska verksamheten främst utövas genom de politiska partierna. Partiernas företrädare gav sig egentligen aldrig in i personvalsdebatten och visade sig i praktiken ovilliga att släppa in ett mer individuellt element i den representativa demokratin.

Den offentliga debatten är i vissa avseenden mycket sluten. I debatten om de politiska partierna ekar tystnaden från de politiska partierna. Sverige förtjänar en mer livaktig debatt om den representativa demokratins innebörd och framtid.

En annan erfarenhet från personvalsdebatten är att inte alla frågor lämpar sig för kompromiss. Den svenska modellens förhandlingskultur må ha haft sina fördelar inom andra delar av det politiska beslutsfattandet. I konstitutionella frågor visar sig kompromissandet kunna ha stora nackdelar.

Den svenska författningsdebatten är tunn och oregelbunden. Medvetenheten om konstitutionella principresonemang förefaller vara svagt utvecklad. Erfarenheterna från andra demokratier har endast i ringa mån tagits till vara. Den svenska demokratins förnyelseförmåga har därmed blivit nedsatt.

Vart går Sverige nu?

Den författningspolitiska utblicken över Europa och inte minst diskussionen om den svenska rättsstaten riktar sökarljuset mot förhållanden där den svenska politikens monistisk-kollektivistiska arv tydligt avtecknar sig. Liksom Storbritannien saknar Sverige en maktfördelningstradition. Utvecklingen har medfört en speciell betoning på kollektiva rättigheter. Kampen om samhällsmakten i Sverige blev därför i mindre utsträckning en kamp om rätten till ”liv, lem och personlig frihet”. I stället erbjuder den svenska

historien en utveckling där allt fler och bredare kollektiv görs delaktiga i statens styrning. Vägen från ståndsriksdag till klassamarbete är faktiskt inte särskilt lång.

Med konstitution menas definitionsmässigt ett aktstycke som reglerar hur politisk makt *tilldelas*, *utövas* och *begränsas*. Den historiska bakgrunden visar varför de två första komponenterna haft en starkare ställning i svenskt författningstänkande än den tredje. Rättsstatens krav på en bunden och tydligt avgränsad statsmakt har haft svårt att få genomslag i svensk demokratitradition.

Svenska folket hade länge starkare band till politik och partier än västeuropéer i gemen. Banden mellan partierna och deras väljargrupper var stabila, deltagandet i politiken livligare och tilliten till systemet högre än i övriga Västeuropa. När väl förändringarna satte igång blev de emellertid tydligare och snabbare än i andra länder. Nedgången i valdeltagande, partilojalitet och politiskt förtroende är mer markerad i Sverige. De politiska partierna finns i stort sett som förr, men deras väljarbas blir smalare och diffusare.

Det brukar heta att väljarna inte känner igen partierna. Problemet är snarast att väljarna blott alltför väl känner igen partierna. Situationen i dag är att partierna står inför en väljarkår som blir allt svårare att känna igen.

Partiernas opinionsbildande roll i tunga frågor har därmed komplicerats. Partisystemet har blivit mer fragmenterat, vilket också reducerat politikernas svängrum i koalitionspolitiken. Alltför klara besked kan inverka menligt på koalitionsfähigheten. Konflikterna följer dessutom allt mer sällan partigränserna; den interna partisplittringen ökar. Ju mer partierna splittras internt, desto otydligare blir deras röst i opinionsbildningen. Europapolitiken och personvalsreformen erbjuder exempel.

Alla kapitel vittnar om en utveckling som blir allt starkare med tiden: förhållandet mellan individ och kollektiv håller på att förändras. Ett stort europeiskt forskningsprojekt visar att befolkningen håller på att få ett annat förhållande till politiken. Medborgarna har blivit bättre utbildade, mer engagerade och mer aktiva. Samtidigt blir de mer individualistiska, självcentrerade och inriktade på snäva intressefrågor. Traditionella kollektiva rörel-

ser såsom partier, fackföreningar och kyrkor får allt svårare att göra sig gällande (Kaase och Newton 1995).

Både de allt diffusare gränserna mellan grupper i den svenska befolkningen och det allt starkare internationella trycket mot ett effektivare beaktande av individens rättigheter gentemot statsmakten är en del av denna utveckling. I framtiden kommer rättsstatens uppgifter att bli allt viktigare.

Sverige är ur fas med den europeiska konstitutionella utvecklingen. Det finns historiska orsaker till denna eftersläpning. Massdemokratin infördes i Sverige utan revolutioner eller andra omvälvande brott med det förflutna. Medborgarstyrelsen infördes inom ramen för gamla institutioner. Först nu, inte minst under trycket av den europeiska integrationen, tvingas Sverige ta ställning till den konstitutionella demokratins principproblem.

Vår rekommendation är inte att Sverige på varje punkt skall anpassa sig till någon europeisk normalmodell, som för övrigt knappast existerar i verkligheten. På vissa punkter, exempelvis offentlighetsprincipen och modellen med självständiga ämbetsverk, är det snarast övriga Europa som bör lära av Sverige. Men det finns många delar av det svenska styrelseskicket som kunde ändras i syfte att stärka demokratin. I denna rapport har vi särskilt uppmärksammat förhållandet mellan EU och nationalstaten, förhållandet mellan juridik och politik, det europeiska offentliga rummet och personvalsdebattens avslöjande syn på de politiska partierna.

Den konstitutionella debatten i Sverige lider brist på medvetenhet såväl om det egna landets historiska traditioner som om författningsutvecklingen i andra demokratier. Debatten har därmed fått ett alltför defensivt drag. Med bättre kännedom om sitt eget förflutna och sina närmaste grannar skulle Sverige få bättre förutsättningar att kritiskt och självständigt kunna diskutera sig fram till hur landets demokratiska institutioner skulle kunna förbättras.

Referenser

Algotsson, Karl-Göran (1987). *Medborgarrätten och regeringsformen. Debatten om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen under 1970-talet.* Norstedts, Stockholm.

Allern, Sigurd (1996). *Kildenes makt.* Pax, Oslo.

Andersen, Sven S. och Kjell A. Eliassen, red. (1993). *Making Policy in Europe. The Europeanisation of National Policy-Making.* Sage, London.

Andersson, Christian och Rutger Lindahl (1994). *Europaparlamentet. EG:s demokratiska ansikte.* SNS Förlag, Stockholm.

Anton, Thomas J. (1980). *Administered Politics. Elite Political Culture in Sweden.* Nijhoff, Boston.

Back, Pär-Erik och Gunnar Fredriksson (1966). *Republiken Sverige.* Bonniers, Stockholm.

Bartolini, Stefano och Roberto D'Alimonte, red. (1995). *Maggioritario ma non troppo.* Il Mulino, Bologna.

Batt, Helge-Lothar (1996). *Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit.* Leske & Budrich, Opladen.

Bengtsson, Bertil (1998). "Den svenska grundlagen och domstolarna", *Jussens Venner,* 33, 1–2, Oslo.

Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform 1976, 2. Bund und Länder. Deutscher Bundestag, Bonn.

Beretta, Paolo (1985). "Il referendum abrogativo negli sviluppi della pressi", *Quaderni costituzionali,* 5, 2, 367–392.

Bernitz, Ulf, Sverker Gustavsson och Lars Oxelheim, red. (1998). *Europaperspektiv.* Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statskunskap. Nerenius & Santérus Förlag, Stockholm.

von Beyme, Klaus (1968). *Die verfassunggebende Gewalt des Volkes.* Mohr, Tübingen.

von Beyme, Klaus (1987). *America as a Model.* St. Martin's, New York.

von Beyme, Klaus (1996). *Transition to Democracy in Eastern Europe.* Macmillan, Basingstoke.

von Beyme, Klaus (1998). *The Legislator. German Parliament as a Centre of Decision-making.* Ashgate, Aldershot.

Birgersson, Bengt Owe och Jörgen Westerståhl (1986). *Den svenska folkstyrelsen.* 4 uppl., Liber Förlag, Stockholm.

Bobbio, Norberto (1984). *Il futuro della democrazia.* Einaudi, Turin.

Bogdanor, Vernon (1981). *The People and the Party System. The Referendum and Electoral Reform in British Politics.* Cambridge University Press, Cambridge.

Bogdanor, Vernon, red. (1985). *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies.* Gower, Aldershot.

Bogdanor, Vernon (1997). *Power and the People. A Guide to Constitutional Reform.* Victor Gollancz, London.

Brothén, Martin, Peter Esaiasson och Sören Holmberg (1997). *Europaparlamentsval 1995. EU-kandidater i fokus.* Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Butler, David och Austin Ranney, red. (1978). *Referendums. A Comparative Study in Practice and Theory.* American Enterprise Institute, Washington.

Caciagli, Mario och Pier Vincenzco Uleri, red. (1994). *Democrazie e referendum.* Laterza, Bari.

Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Comitato forma di governo, seduta di martedi 18. marzo (1997). Audizione del professore emirito ... Giovanni Sartori.

Crick, Bernard (1962). *In Defence of Politics.* Weidenfeld and Nicolson, London.

Danelius, Hans (1997). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis.* Norstedts Juridik, Stockholm.

Eckhoff, Torstein och Eivind Smith (1997). *Forvaltningsrett,* 6 uppl., Tano Aschehoug, Oslo.
Einhorn, Eric S. och John Logue (1998). "Restraining governors. The Nordic experience with limiting the strong state", *Scandinavian Political Studies*, 21, 45–67.
Eklund, Jörgen och Martin Ådahl (1998). *Vad betyder EMU?* SNS Förlag, Stockholm.
Elster, Jon (1988). "Arguments for constitutional choice: reflections on the transition to socialism", i Jon Elster & Rune Slagstad (1988).
Elster, Jon (1995). "Limiting majority rule. Alternatives to judicial review in the revolutionary epoch", i Smith (1995a).
Elster, Jon och Rune Slagstad, red. (1988). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.
Elvander, Nils (1998). "EU måste bli en förbundsstat." *Dagens Nyheter*, 28 december 1998.
Esaiasson, Peter och Sören Holmberg (1996). *Representation from Above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Dartmouth, Aldershot.
Esping, Hans (1994). *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. SNS Förlag, Stockholm.
Falter, Jürgen (1991). *Hitlers Wähler.* Beck, München.
Favoreu, Louis (1996). *Les cours constitutionnelles*, 3 uppl. Presses Universitaires de France, Que sais-je?, Paris.
Fenner, Christian (1998). *Parteiensystem und Politische Kultur. Schweden in vergleichender Perspektive*. Nomos, Baden-Baden.
Freund, Norbert (1995). "Wahlsystemreform in Italien", *Jahrbuch für Politik*, 5. Nomos, Baden-Baden.
Gerhards, Jürgen (1993). "Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit", *Zeitschrift für Soziologie*, 22, 96–110.
Gilljam, Mikael (1998). "Personvalet: röstning med fallgropar", *Forskning och framsteg,* 33:6, 27–31.
Grimm, Dieter (1994). *Braucht Europa eine Verfassung?* Carl Friedrich von Siemens-Stiftung, München.
Gustafsson, Gunnel (1989). "Challenges confronting Swedish decision-makers: political and policy responses 1974–1987", i Damgaard, Erik m.fl., red. *The Politics of Economic Crisis. Lessons from Western Europe*. Avebury, Aldershot.
Hadenius, Stig (1996). *Svensk politik under 1900-talet. Konflikt och samförstånd.* Rabén Prisma, Stockholm.
Hinnfors, Jonas och Jon Pierre (1998). "The politics of currency crises in Sweden: policy choice in a globalised economy", *West European Politics*, 21, 103–119.
Holmberg, Erik och Nils Sternqvist (1998). *Vår författning*, 11 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.
Holmberg, Sören (1998). "Nuvarande valsystem: minskande personkännedom och få personröster", i Jörgen Westerståhl, red. *Person och parti.* Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval. SOU 1993:63.
Holmberg, Sören och Lennart Weibull, red. (1997). *Opinionssamhället.* SOM-rapport 20. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
Holmström, Barry (1998). *Domstolar och demokrati. Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland.* Statsvetenskapliga föreningen, Uppsala universitet.
Ingh, Stephan (1995). "Electoral reform in New Zealand", *The Journal of Legislative Studies*, 1, 76–92.
Jachtenfuchs, Markus och Beate Kohler-Koch, red. (1996). *Europäische Integration*. Leske & Budrich, Opladen.
Jacobsson, Kerstin (1997). *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Boréa, Umeå.
Jepperson, Roland L. (1991). "Institutions, Institutional Effects and Institutionalism", i

Walter W. Powell och Paul J. DiMaggio, red. *The New Institutionalism in Organizational Analysis,* University of Chicago Press, Chicago.
Jochem, Sven (1998). *Die skandinavischen Wege in die Arbeitslosigkeit.* Leske & Budrich, Opladen.
Johansson, Svante O. och Tommy Möller (1998). "Personval och fri nomineringsrätt: tänkbara effekter av det nya systemet", *Förvaltningsrättslig tidskrift,* 61, 39–63.
Kaase, Max och Kenneth Newton (1995). *Beliefs in Government.* Oxford University Press, Oxford.
Landfried, Christine, red. (1989). *Constitutional Review and Legislation. An International Comparison.* Nomos, Baden-Baden.
Landfried, Christine (1999). *Politische Steuerung in der Europäischen Union.* Nomos Baden-Baden (under utgivning).
Lane, Jan-Erik red. (1990). *Understanding the Swedish Model.* Frank Cass, London.
Lavin, Rune (1972). *Domstol och administrativ myndighet.* Norstedts, Stockholm.
Lavin, Rune (1989). *Viteslagstiftningen. En kommentar.* Norstedts, Stockholm.
Lavin, Rune (1995). "Ett urval förvaltningsprocessrättsliga problem", *Förvaltningsrättslig tidskrift,* 58, 137–154.
Lepsius, M. Rainer (1990). "Modernisierungspolitik als Institutionenbildung: Kriterien institutioneller Differenzierung", i M. Rainer Lepsius, *Interessen, Ideen und Institutionen.* Westdeutscher Verlag, Opladen.
Lewin, Leif (1994). "The rise and decline of corporatism: the case of Sweden", *European Journal of Political Research*, 26, 59–79.
Lewin, Leif (1996). *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen.* Norstedts Juridik, Stockholm.
Lewin, Leif (1998). "Majoritarian and consensus democracy: the Swedish experience", *Scandinavian Political Studies*, 21, 195–206.
Lindbeck, Assar (1990). *The Swedish Experience.* Institute for International Economic Studies, Stockholm.
Lipset, Seymour M. och Stein Rokkan, red. (1967). *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives.* Macmillan, London.
Listhaug, Ola och Matti Wiberg (1995). "Confidence in political and private institutions", i Hans-Dieter Klingemann och Dieter Fuchs, red. (1995). *Citizens and the State.* Oxford University Press, Oxford.
Luthardt, Wolfgang (1994). *Direkte Demokratie.* Haupt, Bern.
Majone, Giandomenico (1996). "Redistributive und sozialregulative Politik", i Jachtenfuchs och Kohler-Koch (1996).
Marcusson, Lena (1992). "Laglighets- och lämplighetsprövning: en titt i backspegeln och framåt", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 55, 121–137.
Mattson, Ingvar (1998). *Den statliga budgetprocessen. Rationell rersursfördelning eller meningslös ritual?* SNS Förlag, Stockholm.
Mayntz, Renate och Fritz W. Scharpf, red. (1995). *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung.* Campus, Frankfurt a.M.
Montin, Stig och Ingemar Elander (1995). "Citizenship, consumerism and local government in Sweden", *Scandinavian Political Studies*, 18, 25–51.
Morgan, Roger och Clarie Tame, red. (1996). *Parliament and Parties.* St. Martin's Press, New York.
Nedelmann, Birgitta (1982). *Rentenpolitik in Schweden.* Campus, Frankfurt a.M.
Neidhart, Leonhard (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums.* Haupt, Bern.
Nergelius, Joakim (1996). *Konstitutionellt rättighetsskydd. Svensk rätt i ett komparativt perspektiv.* Fritzes, Stockholm.
Nielsen, H. Jørgen (1970). "Voting age of 18 years: adopted by the Danish Folketing, re-

jected by the popular referendum", *Scandinavian Political Studies*, 5, 301–305.
Panebianco, Angelo (1988). *Political Parties. Organization and Power*. Cambridge University Press, Cambridge.
Panebianco, Angelo (1994). "Alternanza a rischio regime", *Corriere della sera*, 940124.
Petersson, Olof red. (1997). *Democracy and Leadership. Report from the Democratic Audit of Sweden 1996*. SNS Förlag, Stockholm.
Petersson, Olof (1999). *Samhällskonsten*. SNS Förlag, Stockholm.
Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm (1996). *Demokrati och ledarskap. Demokratirådets rapport 1996*. SNS Förlag, Stockholm.
Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm (1997). *Demokrati över gränser. Demokratirådets rapport 1997*. SNS Förlag, Stockholm.
Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell och Anders Westholm (1997). *Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998*. SNS Förlag, Stockholm.
Petrén, Gustaf och Hans Ragnemalm (1980). *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*. Liber, Stockholm.
Pierre, Jon (1998). "Riksdagsledamöterna i partiarbetet", i Jörgen Westerståhl, red. *Person och parti*. Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval. SOU 1993:63.
Pierre, Jon och Anders Widfeldt (1994). "Party organizations in Sweden: Colossuses with feet of clay or flexible pillars of government?", i Richard S. Katz och Peter Mair, red. *How Parties Organize*. Sage, London.
Pierre, Jon och Anders Widfeldt (1997). "Sweden", *European Journal of Political Research*, 32, 495–500.
Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press, Berkeley.
Premfors, Rune (1990). "The Swedish Model", i Jan-Erik Lane, red. *Understanding the Swedish Model*. Frank Cass, London.
Premfors, Rune och Bo Rothstein (1999). "Förbjud SAF-kampanjer om EMU", *Dagens Nyheter,* 11 januari 1999.
Rothstein, Bo, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Olof Petersson (1995). *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995*. SNS Förlag, Stockholm.
Sartori, Giovanni (1994). *Comparative Constitutional Engineering*. Macmillan, Basingstoke.
Schück, Hermann m.fl. (1992). *Riksdagen genom tiderna*. Sveriges Riksdag, 2 uppl. Sveriges Riksdag, Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm.
Smith, Eivind (1990). "Den høyeste domsmakt i nordisk statsrett i første halvdel av det nittende århundre", i *Rättshistoriska studier, 16, Högsta domsmakten i Sverige under 200 år*. Institutet för rättshistorisk forskning, Stockholm.
Smith, Eivind (1991). "Modeller for normkontroll: domstoler som korrektivmulighet", i *Författningsdomstol och lagprövning i nordisk och europeisk belysning,* Rättsfonden, Stockholm.
Smith, Eivind (1993). *Høyesterett og folkestyret. Prøvingsretten overfor lover*. Universitetsforlaget, Oslo.
Smith, Eivind (1994a). "Norge som konstitusjonelt demokrati", i Bjørn Erik Rasch och Knut Midgaard, red. *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Universitetsforlaget, Oslo. Även i *Jussens Venner*, 1994:5, 297–315. Jfr även "La démocratie constitutionnelle en Norvège", *Revue Belge de Droit Constitutionnel,* 1996:4, 479–498.
Smith, Eivind (1994b). "Statsrådenes politiske og konstitusjonelle ansvar for statlige virksomheter med styre", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 75, 91–110.
Smith, Eivind, red. (1995a). *Constitutional Justice under Old Constitutions*. Kluwer Law International, Haag.

Smith, Eivind (1995b). "The legitimacy of judicial review of legislation: A comparative approach", i Smith (1995a).
Smith, Eivind (1996). "Introduction: 'Sovereignty' – National and popular", i Eivind Smith, red. *National parliaments as cornerstones of european integration*, Kluwer Law International, Haag.
Smith, Eivind (1997). "Loven som det høyeste uttrykk for almenviljen – eller konstitusjonelt demokrati?", i Lars-Göran Malmberg, red. *Statsbegreppet i omvandling.* Norstedts Juridik, Stockholm.
Smith, Eivind (1998). "Uavhengig sentralbank?", *Aftenposten*, Oslo, 20 februari 1998.
Smith, Gordon (1976). "The functional properties of the referendum", *European Journal of Political Research*, 4, 1–23.
SOU 1967:26. *Partiell författningsreform.* Betänkande av Grundlagberedningen.
SOU 1972:15. *Ny regeringsform, ny riksdagsordning.* Betänkande av Grundlagberedningen.
SOU 1975:75. *Medborgerliga fri- och rättigheter: regeringsformen.* Betänkande av 1973 års fri- och rättighetsutredning.
SOU 1977:94. *Personval och valkretsindelning.* Betänkande av Personvals- och valkretsutredningen.
SOU 1978:34. *Förstärkt skydd för fri- och rättigheter.* Betänkande av Rättighetsskyddsutredningen.
SOU 1987:6. *Folkstyrelsens villkor.* Betänkande av Folkstyrelsekommittén.
SOU 1993:14. *EG och våra grundlagar.* Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG.
SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik.* Ekonomikommissionens förslag.
SOU 1993:21. *Okat personval.* Betänkande av Personvalskommittén.
SOU 1993:40 *Fri- och rättighetsfrågor.* Delbetänkande av Fri- och rättighetskommittén.
SOU 1998: 124. *Demokrati på europeisk nivå?* Demokratiutredningen.
Strom, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule.* Cambridge University Press, Cambridge.
Strömberg, Håkan (1998). *Allmän förvaltningsrätt,* 19 uppl. Liber ekonomi, Malmö.
von Sydow, Emily (1998). "EG-dom kan leda till konflikt kring arbetsrätten." *Från Riksdag och Departement,* nr 26, 28–29.
Troitzsch, Klaus G. (1979). *Volksbegehren und Volksentscheid.* Hain, Meisenheim am Glan.
Vedel, Georges (1994). "Schengen et Maastricht", *Revue Francaise de Droit Administratif*, 9, 179–180.
Vedel, Georges och Pierre Delvolvé (1990). *Droit administratif,* 1, 11 uppl. Presses Universitaires de France, Paris.
Wade, H.W.R. och Christopher Forsyth (1994). *Administrative Law,* 7 uppl. Clarendon Press, Oxford.
Wagschal, Uwe (1997). "Direct democracy and public policy making", *Journal of Public Policy,* 17, 223–245.
Warnling-Nerep, Wiweka (1991). "Rättsprövning av förvaltningsbeslut", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 54, 129–166.
Warnling-Nerep, Wiweka (1993). "Rättsprövningslagen: utgör den ett lyckat försök att anpassa svensk rätt till Europakonventionens art. 6(1)?", i *Festskrift till Jacob W. F. Sundberg,* Juristförlaget, Stockholm.
Warnling-Nerep, Wiweka (1995). *Kommuners lag- och domstolstrots.* Juristförlaget, Stockholm.
Wennergren, Bertil (1998). "Den svenska modellen och grundlagen", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 61, 97–119.
Werder, Hans (1978). *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit.* Haupt, Bern.
Westerhult, Bo (1969). *Underdåniga påtryckningar.* Gleerup, Lund.

Wieslander, Bengt (1995). *JO-ämbetet i Sverige.* Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm.
Wörlund, Ingemar (1995). "The Swedish parliamentary election of September 1994", *Scandinavian Political Studies*, 18, 285–291.
Åsard, Erik och W. Lance Bennett (1997). *Democracy and the Marketplace of Ideas. Communication and Government in Sweden and the United States.* Cambridge University Press, Cambridge.

Författarna

Olof Petersson är professor i statskunskap och forskningsledare vid SNS. Har bland annat varit ledare för valundersökningarna, ordförande för maktutredningen och ledamot av Lindbeckkommissionen.

Klaus von Beyme är professor vid Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, och har varit ordförande för International Political Science Association. Han har skrivit en rad böcker inom området komparativ politik i Väst- och Östeuropa och har särskilt undersökt parlamentarism och politiska partier. Andra specialintressen är konst och politik.

Lauri Karvonen är professor vid statsvetenskapliga institutionen, Åbo Akademi, och författare till en avhandling om policydiffusion från Sverige till Finland. Han har också forskat om nordiskt samarbete, politikens internationalisering, demokratiseringsprocesser samt om kvinnor i nordisk politik.

Birgitta Nedelmann är professor vid Institut für Soziologie, Universität Mainz. Hennes avhandling handlade om de politiska partiernas uppkomst i Sverige och hon har därefter publicerat böcker om svensk pensionspolitik, europeisk sociologi och politiska institutioner.

Eivind Smith är professor vid Institutt for offentlig rett, Oslo universitet, och har skrivit en rad publikationer om nationell och komparativ offentlig rätt, bland annat om rättssäkerhet, förvaltningsrätt, förhållandet mellan domstolar och politik, mellan regering och parlament, samt om de nationella parlamentens ställning i den europeiska integrationen. Han har även lett offentliga utredningar, däribland norska stortingets granskningskommission för bankkrisen.

SNS Demokratiråd

http://www.sns.se/dr

Publicerade rapporter

Demokrati som dialog. Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Olof Petersson. 1995.
Demokrati och ledarskap. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1996.
Demokrati över gränser. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1997.
Demokrati och medborgarskap. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell, Anders Westholm. 1998.
Demokrati på svenskt vis. Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann, Eivind Smith. 1999.

The SNS Democratic Audit – Reports in English

Democracy and Leadership. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1996.
Democracy across Borders. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1997.
Democracy the Swedish Way. Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann, Eivind Smith. 1999.

Är demokratin i Sverige annorlunda än i resten av Europa? I så fall – är det bra eller dåligt? Finns det särdrag som är värda att bevara eller skulle Sverige vinna på att det politiska systemet anpassades till förhållandena i andra europeiska länder?

I *Demokrati på svenskt vis* fortsätter SNS Demokratiråd granskningen av det politiska systemet. Årets rapport skildrar den svenska demokratin i ett europeiskt perspektiv. Behöver Sverige en författningsreform? Hur fungerar den svenska rättsstaten? Finns det ett offentligt europeiskt rum i Sverige? Hur lyckad var egentligen personvalsreformen? Det här är några viktiga frågor som tas upp i rapporten.

I Demokratirådet ingår fyra forskare som är nära förtrogna med svenskt samhällsliv: professorerna Klaus von Beyme (Heidelberg), Lauri Karvonen (Åbo), Birgitta Nedelmann (Mainz) och Eivind Smith (Oslo). Rapporten har redigerats av Olof Petersson, professor i statskunskap och forskningsledare vid SNS.

ISBN 91-7150-746-9



SNS
FÖRLAG